

MOSAÏQUE

Revue Panafricaine des Sciences Juridiques Comparées



Numéro 015

Mosaïque

Revue panafricaine des
sciences juridiques comparées

Numéro 015

SOMMAIRE

	Accueil
	Préliminaires
	Table des matières
	Recherche
	Aide

ÉDITORIAL

**AJUSTEMENTS GRADUELS OU RÉVOLUTION ? LES
ENJEUX DE L'INÉLUCTABLE FUTUR
CONSTITUTIONNALISME AFRICAIN**

**LA RÉPRESSION DU TERRORISME AU CAMEROUN : UNE
LÉGISLATION EXCEPTIONNELLE POUR DES
CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES**

**LA RÉFORME DU SYSTÈME DE DÉTECTION ET DE
PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ FINANCIÈRE EN ZONE
CEMAC**

**LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES EN DROIT
ADMINISTRATIF CAMEROUNAIS**

**« OBSERVATIONS SUR UNE EXCEPTION CAMEROUNAISE :
L'EXISTENCE D'UN ORDRE JURIDICTIONNEL DES COMPTES
DEPUIS LA LOI CONSTITUTIONNELLE DU 18 JANVIER
1996 »**

**LA NON-IMMATRICULATION D'UN ASSUJETTI À
L'ORGANISME DE SÉCURITÉ SOCIALE AU CAMEROUN**

**NE
NA** NOUVELLES
ÉDITIONS
NUMÉRIQUES
AFRICAINES

 **In / Dev.**
Consulting
société de conseil en ingénierie du développement

Mosaïque

Aide à l'utilisation du livrel

Bouton



Réaffiche la page d'Accueil et son sommaire

Bouton



Affiche une table des matières selon le type de contenu courant

Remonte d'un niveau lors de la consultation d'une table des matières

Cliquer sur toute entrée d'un table des matières pour naviguer dans la table et le texte

Boutons



et

Affiche la page précédente ou suivante

Bouton



Revient à la dernière page affichée

Rechercher dans le texte

Cliquer sur le bouton d'accueil  , puis sur le bouton de Recherche 

Taper le mot ou l'expression recherché et cliquez sur *Rechercher*.



Mosaïque

Imprimer

Sélectionner Fichier - Imprimer ou cliquez sur le bouton « Imprimer »

Copier un extrait

Cliquer sur le bouton « **T** » de la barre de boutons d'Adobe Reader

Sélectionner avec la souris le texte à copier

Sélectionner dans le menu « Edition - Copier » (ou Ctrl+C)

Cliquer dans un fichier de traitement de texte

Sélectionner « Edition - Coller » (ou Ctrl+V)



Préliminaires

Enfin les professionnels du droit à l'honneur en Afrique !

Membres du comité scientifique de la revue

Éditeurs



Enfin les professionnels du droit à l'honneur en Afrique !

Vos activités universitaires, votre pratique professionnelle vous inspirent une production d'articles juridiques. Encore faut-il parvenir message URL <http://indev-consulting.com/node/138> à les insérer dans un support mondialement diffusé. La publication scientifique demeure en Afrique un véritable parcours du combattant. Or que vaut un travail demeuré confidentiel ?

Désormais, *La mosaïque* « *Revue panafricaine des sciences juridiques comparées* » est votre partenaire de diffusion.

Variété des rubriques, étendue du champ des disciplines juridiques concernées

<http://indev-consulting.com/node/35>

Périodicité mensuelle

Disponible simultanément en versions imprimée et numérique

Comité scientifique international relevé

http://indev-consulting.com/presentation/comite_scientifique

Des procédures d'évaluation transparentes

<http://indev-consulting.com/node/138>

Plate-forme numérique ergonomique pour soumettre un article en ligne et accélérer les processus de sélection et de diffusion.

<http://indev-consulting.com/node/32>



Mosaïque

Universitaires, chercheurs et praticiens du droit, dopez votre carrière en faisant de **La mosaïque « Revue panafricaine des sciences juridiques comparées »** un véritable outil de travail.

Rendez-vous très prochainement dans nos colonnes.



Membres du comité scientifique de la revue

Pr Rachid EL HOUDAÏGUI

- Professeur chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Tanger (Université Abdel Malek Essaadi)
- Directeur du Master Relation Méditerranéennes, Faculté de Droit Tanger
- Master Inter Universitaire Maroc-Espagnol (soutenu par le gouvernement Espagnol et parrainé par le Ministère Marocain des Affaires Etrangères).
- Professeur au Collège Royal de l'Enseignement Militaire Supérieur (Maroc, Kenitra)
- Professeur Invité à l'Université Cergy-Pontoise
- Professeur à l'Université de Paris XI
- Professeur à l'Université de la Sagesse Beyrouth
- Président de l'association marocaine des Relations Internationales et du Droit International.
- Directeur de la Revue « Paix et Sécurité Internationales ».

Pr Grégoire BAKANDEJA WAMPUNGU

- Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa.
- Professeur Visiteur à l'Université Marien Ngouabi de Brazzaville
- Professeur Invité à l'Université Catholique de Bruxelles
- Professeur Visiteur à l'Université de Paris I, Panthéon Sorbonne
- Co Président de l'Institut Africain de Droit de l'Environnement



Mosaïque

- Avocat d'Affaires aux Barreaux de Kinshasa
- Doyen Honoraire de la Faculté de Droit de Kinshasa
- Ancien Ministre de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie.

Pr Nora SEDDIKI EL HOUDAÏGUI

- Professeur en Droit des Affaires à la Faculté de Droit de Tanger et à l'Ecole Nationale de commerce et de Gestion de Tanger
- Ecole d'Enseignement Supérieure Privée et de plusieurs Ecoles d'enseignement supérieures privées(Casablanca et Rabbat)
- Secrétaire Générale de l'Association AMFEDES (Association marocaine des femmes entrepreneurs pour le développement économique et social)

Pr Moussa SAMB

- Agrégé de Droit. Successivement :
- Directeur de l'Institut des Droits de l'Homme et de la Paix et Directeur du Centre de Recherche et de Documentation sur les Institutions et Législations Africaines à l'Université Cheikh Anta Diop
- Professeur Associé à l'Université de Georgetown, Washington DC et à l'Université de Fribourg Suisse
- Actuellement Directeur du Centre de Recherche et de Documentation de l'ERSUMA et Assistant Technique Principal du Projet de l'Union Européenne « Soutien aux Institutions de l'OHADA »



Mosaïque

Pr KEUTCHA TCHAPNGA Célestin

- Chef du Département de Droit Public de la faculté de droit et sciences politique de l'université de Dschang
- Coordonnateur du Master Professionnel en droit et pratique des Contentieux administratif, financier et douanier.
- Coordonnateur et Expert-Formateur des Magistrats camerounais en Contentieux Administratif auprès de l'Union Européenne
- Directeur du Laboratoire des droits de l'homme Université de Dschang.
- Responsable Scientifique du Groupe de Recherche en Droit Camerounais, Législation et Jurisprudence de l'Université de Dschang.

Pr AKELE ADAU Pierre

- Professeur Ordinaire et Doyen Honoraire de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa
- Chef de Département de Droit Pénal et Criminologie de la Faculté de Droit à l'Université de Kinshasa.

Dr DIARRAH Boubacar

- Docteur en Droit
- Magistrat Chargé des Enseignements à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako
- Enseignant à l'Ecole Régionale Supérieure de la Magistrature ERSUMA(Porto - Novo)
- Président de la Commission OHADA du Mali



Mosaïque

- Membre du Comité des Experts de l'OHADA
- Directeur des Affaires Juridiques et Judiciaires de la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF) du Mali
- Chargé d'Enseignement à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Bamako, à l'Institut National de Formation Judiciaire (INFJ), à l'Institut de Sciences Politiques de Relations Internationales et Communications (ISPRIC) et à l'Université Alfred Garçon de Bamako.

CV détaillé sur le site www.indev-consulting.com



Éditeurs

La mosaïque « *Revue panafricaine des sciences juridiques* » est un produit de la société « *Indev-Consulting* »

BOAYENENGUE Achile
Directeur associé « *INDEV-CONSULTING* »
Directeur de publication.

Contact : <http://www.indev-consulting.com/contact>
<http://indev-consulting.com/document/dernier-numero>

La version numérique de la Revue Mosaïque est publiée par :

Nouvelles Editions Numériques Africaines (NENA)
Sacré Cœur 1, Rond point coll. Sacré-Cœur, Lot N-822, Dakar, Sénégal
SARL au capital de 1 320 000 FCFA.
RC : SN DKR 2008 B878.

www.nena-sen.com / <http://librairienumeriqueafricaine.com/>
infos@nena-sen.com

© 2017 Nouvelles Editions Numériques Africaines (NENA).
Tous droits réservés.

Date de publication : août 2017
ISBN 978-2-37015-727-0



Table des matières

Éditorial

Ajustements graduels ou révolution ? Les enjeux de l'inéluctable futur constitutionnalisme africain

La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

« Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 »

La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun



Éditorial

Ajustements graduels ou révolution ? Les enjeux de l'inéluctable futur constitutionnalisme africain

Le boomerang de l'unanimisme factice

Des récriminations sociales à la crise de régime

Vers un constitutionnalisme transactionnel



La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Introduction

I - L'extrême sévérité de la répression

A - Les incriminations passibles de la peine capitale

1 - Les infractions terroristes proprement dites

2 - Les infractions connexes aux infractions terroristes

B - Les incriminations passibles des peines privatives de liberté

1 - Les incriminations terroristes proprement dite punissables des peines privatives de liberté

2 - Les incriminations connexes punissables des peines privatives de liberté

C - L'excuse absolutoire et l'atténuation de la peine

II - Les mesures spéciales de procédure

A - Les modalités particulières des poursuites

1 - La compétence exclusive du tribunal militaire en matière d'actes de terrorisme

2 - L'enquête et l'instruction

3 - L'imprescriptibilité de l'action publique et des peines

B - Les mécanismes spéciaux d'entraide répressive

1 - L'extradition ou la remise de police à police

2 - Les autres mécanismes d'entraide judiciaire répressive



La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

Introduction

I - Le renforcement du dispositif de vigilance financière

A - L'identification extensive des personnes assujetties à la vigilance financière

1 - Les personnes assujetties explicitement visées

2 - L'extension envisagée des personnes soumises à la vigilance financière

B - La densification des obligations préventives consacrées

2 - La vitalité des obligations spécifiques

II - La mise en place d'un système d'alerte structuré

A - La refondation du régime de la déclaration de soupçon

1 - L'élargissement du cadre de la déclaration des opérations suspectes

2 - L'encadrement du devoir de secret professionnel

B - Le réaménagement de la procédure de la déclaration de soupçon

1 - Les créanciers de l'obligation de déclaration de soupçons

2 - Le traitement de la déclaration de soupçons

Conclusion



Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

Introduction générale

I - La délégation de signature

A - La notion de délégation de signature

B - La portée de la délégation de signature

II - La délégation de pouvoir

A - Les caractéristiques de la délégation de pouvoir

B - Les conséquences juridiques du non-respect de l'étendue de la compétence déléguée

1 - La sanction disciplinaire

2 - La sanction juridictionnelle

Conclusion



-

**« Observations sur une exception camerounaise :
l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis
la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 »**

Introduction générale

I - L'aménagement explicite d'un ordre juridictionnel des comptes en droit positif camerounais

A - L'existence au plan organique d'un ordre juridictionnel des comptes

B - L'existence au plan fonctionnel d'un ordre juridictionnel des comptes

a - Les atteintes implicites à l'autonomie de l'ordre juridictionnel des comptes au Cameroun

b - L'obligation pour les juridictions des comptes de collaborer avec les autres institutions de contrôle

c - L'emprise de l'Administration financière sur l'affirmation de l'autorité de chose jugée



La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

Introduction

I - La non-immatriculation : une défaillance des personnes chargées de l'immatriculation

A - Une violation faiblement sanctionnée d'une prescription pourtant d'ordre public

B - La défaillance de l'organisme de sécurité sociale à son pouvoir de substitution : une exploitation insuffisante de ses prérogatives sur l'employeur

II - La non-immatriculation : un empêchement prohibitif du droit de l'assujetti aux prestations sociales surmontable

A - Le refus compréhensif du droit aux prestations à l'assujetti-non-immatriculé

B - L'admission exceptionnelle du droit aux prestations sociales de l'assujetti-non-immatriculé



Éditorial

Ajustements graduels ou révolution ? Les enjeux de l'inéluctable futur constitutionnalisme africain

Par: **BOAYENENGUE Achile**
Directeur de publication

Précarité frontalière, décentralisation confuse, mirage de l'autonomisme perspectives de dévolution successorale troubles, voici bien d'États africains à la croisée des chemins. Les velléités de bâillement du débat public en ajoutent à la confusion alors même que plus que jamais, les intellectuels se doivent d'alimenter un débat heuristique au-delà des postures politiciennes et de toute quête de positionnement personnel.

Le boomerang de l'unanimité factice

À la suite des joutes électorales des années quatre-vingt dix, les régimes nouveaux ou incrustés firent le choix d'une forme de «néobonapartisme».

Construire à tout prix un espace public plébiscitaire et unanime en usant de toutes sortes d'artifices et méthodes autoritaires. L'appareil administratif fut alors réquisitionné pour la fabrication de majorités obèses tandis que le commandement traditionnel fut progressivement vassalisé puis démonétisé par le politique.

«La république n'ayant jamais été aussi belle que sous l'empire et la démocratie aussi séduisante que sous la dictature», l'incapacité criarde des gouver-



Éditorial - Ajustements graduels ou révolution ? Les enjeux de l'inéluctable futur constitutionnalisme africain

nants à transformer le quotidien misérable des populations met en évidence à partir du milieu des années quatre-vingt dix des régimes politiques «hors sol» désormais dépourvu de véritables relais sociaux; tant les notabilités décréetées se révèlent trop coupées de la masse pour assurer une médiation efficace.

Les oppositions souvent réduites à la portion congrue ne manifestent pas le moindre empressement pour s'investir à la rescousse de pouvoirs dont elles n'ont plus le souffle suffisant pour capitaliser le mécontentement en un changement ordonné. En Guinée, au Mali, hier plus près de nous en Côte d'Ivoire, partout la canonnière sert d'instrument du dialogue. Ce pourrissement laisse un grand vide dans lequel prospèrent des mouvements protéiformes «société civile» dont il n'est guère aisé de cerner les individus, les ressources et parfois même les motivations.

Des récriminations sociales à la crise de régime

Mais que veulent donc les acteurs de la société civile africaine?

Abstraction faite de la propagande, des surenchères et multiples caricatures, la revendication peut aisément se résumer en une réclamation de plus de transparence dans la gestion publique afin d'améliorer la participation des citoyens aux processus de décision. Une répartition des ressources nationales fondée sur des critères objectifs en vue d'une meilleure équité.

Des mécanismes institutionnels permettant une réelle prise en compte des particularismes au sein de la nation au-delà des états d'âme ou du bon vouloir d'un ou des hommes fussent-ils présidents. Il s'agit au demeurant, d'aspirations dans lesquelles les peuples de tous horizons peuvent se reconnaître.



Éditorial - Ajustements graduels ou révolution ? Les enjeux de l'inéluctable futur constitutionnalisme africain

Pourtant, les «néo-bonapartismes» africains reposent sur le triptyque : décret, argent, canon.

Grâce au décret, les tenants de la position dominante se constituent une élite de cour tenue par le lucre; tandis que le canon permet de réduire les contre élites périphériques peu enclines à se soumettre à la fascination de l'argent. Peu à peu, les observateurs désabusés et même les acteurs s'abandonnent à penser que si même les opposants, les intellectuels raffinés; arrivés au pouvoir, s'avèrent aussi allergiques aux exigences minimales d'une pratique démocratique sérieuse c'est que la démocratie est incompatible avec les sociétés africaines. Le mythe d'un système politique authentique un temps éclipsé sous la vague des constitutionnalismes des années quatre-vingt dix est plus que jamais de saison.

Vers un constitutionnalisme transactionnel

L'enracinement et l'assimilation d'un système politique tiennent d'un long et complexe processus. Quelque soit les formules nouvelles, il faudra bien perdre des décennies pour s'en approprier. Plutôt qu'un big bang institutionnel aventureux, il conviendrait de procéder à des aménagements constitutionnels contraignant le Chef de l'État à un exercice collaboratif de ses prérogatives; tout en accroissant le contrôle sur l'exécutif.

Autrement dit, réformer pour mieux préserver les acquis institutionnels du continent. À l'issue d'un dialogue inclusif, il nous semble possible d'assurer l'inéluctable novation des «contrats du vivre ensemble» qui lient les nations grâce à quelques aménagements.

Soulignons d'emblée acquise la restauration de la limitation du nombre de mandats présidentiels dans tous les processus crédibles.



Éditorial - Ajustements graduels ou révolution ? Les enjeux de l'inéluctable futur constitutionnalisme africain

Transposition des modèles-types dont elles s'inspirent, la majorité des constitutions africaines comportent un article disposant que le président de la république nomme aux hautes fonctions civiles et militaires. Un véritable marigot de l'arbitraire qui alimente tous les soupçons et frustrations. Pourquoi pas un alinéa précisant :

« les personnes ainsi nommées sont choisies dans une liste restrictive de candidats préalablement sélectionnés et auditionnés par une commission sénatoriale constituée à parité de sénateurs de la majorité et de l'opposition; ou au cas échéant des représentants choisis par cette dernière. La commission peut en cas de nécessité convier des experts à participer aux auditions ».

Cet emprunt au régime présidentiel américain est de nature à améliorer l'adéquation des profils et des postes tout en réduisant les abus du monarque. Ladite commission pourra aussi assurer un contrôle des personnalités nommées (gouverneurs, préfets, sous-préfets, responsables militaires directeurs d'entreprises publiques) etc. à travers des auditions annuelles suivies ou non de recommandations au président de la république. La commission sera tout aussi compétente pour la veille sur les nominations effectuées par l'éventuel premier ministre.

Dans ce cas, afin de ne point alourdir le fonctionnement de l'État, un contrôle a posteriori de la liste des citoyens proposés aux nominations par le premier ministre suffirait largement.

De même, les observateurs doutant de la pertinence du sénat, les constitutions peuvent faire l'objet d'un amendement disposant qu'une commission composée à parité de sénateurs de la majorité et de l'opposition ou s'il échec de ses représentants, assure le contrôle des dépenses effectuées sur le budget alloué aux services de la présidence de la république. Les membres de la commission étant soumis au secret d'État s'agissant de dépenses particulière-



ment sensibles (la défense). Une telle précaution permet de limiter les libéralités et la circulation des fonds occultes prélevés sur un trésor inépuisable utilisés pour vassaliser toute la société. Si conformément à quasiment toutes les traditions constitutionnelles le Chef de l'État demeure le chef des forces armées, la modération de la pratique peut être accrue en soumettant le recours aux forces de troisième catégorie à l'avis favorable d'un conseil national de sécurité crédible et indépendant.

Un alinéa prévoira donc un conseil de sécurité dans lequel les corps de la police, de la magistrature, des enseignants de droit et les organisations œuvrant dans la défense des droits humains et la préfectorale éliront leurs représentants. Ce conseil sera également compétent pour valider toute proclamation de l'État d'exception. L'indépendance de la justice n'est pas la moindre des fictions des systèmes institutionnels post-coloniaux.

Comment se satisfaire de ces dispositions constitutionnelles qui s'en remettent aux états d'âme du président de la république pour la garantir; en disposant tout au plus de l'existence d'un conseil de la magistrature inféodé à l'exécutif?

Ces articles devront être entièrement remaniés pour non seulement interdire à l'exécutif toute instruction concernant des dossiers individuels, soumettre les instructions générales à un avis favorable du conseil de la magistrature. La nomination et la mobilité des magistrats s'effectueront sur proposition ou avis favorable d'un conseil de la magistrature indépendant constitué par des représentants choisis parmi leurs pairs, les autres professions du droit (avocats, notaires, huissiers, doyens des facultés de droit, représentants d'associations spécialisées dans la défense des droits humains). De toute évidence, une indépendance illusoire de la justice combinée avec les divers mécanismes de rationalisation du régime parlementaire contenus dans la plus part des constitutions africaines font du chef de l'exécutif un autocrate déguisé.



Éditorial - Ajustements graduels ou révolution ? Les enjeux de l'inéluctable futur constitutionnalisme africain

Enfin, une haute autorité de la diversité sera le véritable instrument de protection et de promotion de la diversité de nations encore trop fragiles. Composée des représentants de toutes les minorités, elle donnera un avis obligatoire sur toutes les questions relatives aux nominations, aux réformes susceptibles d'impacter l'existence des minorités; elle recevra les réclamations, effectuera les médiations et adressera des rapports contraignants au parlement et à l'exécutif au sujet des actions à mener pour la promotion de celles-ci. Une commission de l'aménagement du territoire composée de manière pertinente veillera à la préservation de l'équité dans l'élaboration des programmes d'aménagement du territoire; afin de garantir une réelle transparence dans la ventilation des ressources.

Malgré les déceptions et les méfiances inhérentes à des décennies d'abus de toutes sortes, il importe de garder à l'esprit que dans une nation en cours de sédimentation, la figure présidentielle dotée de réelles prérogatives est essentielle pour la préservation d'une unité bien fragile; sauf à choisir de donner libre cours au goût immodéré pour la division et la chamaille qui caractérise ces sociétés très composites.

Cette réflexion confirme si besoin était le rôle central de l'intellectuel juriste dans les mutations en cours sur le continent. Reste que la quête d'un système politique parfait demeure une vaine recherche. La probité des gouvernants dépend aussi de la capacité des citoyens à sécréter au sein de la nation des contrepouvoirs sociétaux contraignant les politiques à s'autolimiter. À l'instant où nos élites balbutient encore le socle des valeurs à partir desquelles bâtir notre modernité, sommes-nous seulement à la hauteur d'une démocratie fluide?

En tout état de cause, la culture est la logistique du système politique. En guise de comparaison, le professeur Slobodan MILACIC constate que dans la grande majorité des jeunes démocraties postcommunistes on se préoccupe



Éditorial - Ajustements graduels ou révolution ? Les enjeux de l'inéluctable futur constitutionnalisme africain

aujourd'hui de la fameuse «consolidation» de l'État de Droit démocratique et libéral. Or, celle-ci ne peut se faire de façon durable qu'avec l'enracinement intellectuel et mental des nouvelles «façons d'être, de penser et d'agir». La construction de la nouvelle culture se faisant par un ressourcement continu aux valeurs et aux techniques politiques et juridiques. Cela demande un temps beaucoup plus long que celui qui est nécessaire à la mise en place des constitutions juridiques et des familles d'identités politiques.



La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Par: Pr. Philippe KEUBOU

Dr/Ph. D en droit privé et sciences criminelles des Universités de Poitiers et de Dschang

Maître de Conférences

Discipline : Droit privé

Matière : Droit pénal

Introduction

« Celui qui lutte contre le monstre doit veiller à ne pas devenir monstre lui-même. Quant à celui qui scrute le fond de l'abysse, l'abysse le son tour »¹

S'il y a une chose sur laquelle la doctrine² s'accorde relativement au terrorisme, c'est la difficulté de donner à ce phénomène une définition adéquate qui puisse prendre en considération ses aspects multiformes. Le terrorisme est en effet une notion polysémique. Les difficultés auxquelles se heurte la

-
1. Nietzsche (F.), cité par CHOCQUET (C.), *Terrorisme : La démocratie en danger ?* Édition Vuibert, Paris 2011, p. XI.
 2. HUYGNE (F.-B.), *Terrorismes, violence et propagande*, éd. Découvertes Gallimard Histoire, Paris 2011, p. 25; EUDELIN Hugues, *Le dossier noir du terrorisme* (La guerre moderne selon Sun Tzu), éd. L'Esprit du temps, 2014, p. 13; HENNEBEL Ludovic et LEWKOWICZ Gregory, Le problème de la définition du terrorisme, in HENNEBEL Ludovic et VANDERMEERSCH Damien (Sous la direction de), *Juger le terrorisme dans l'État de droit*, éd. BRUYLANT Bruxelles 2009, p. 17.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

communauté internationale sont relatives à la légitimité des « combattants de la liberté » et des mouvements d'indépendance, l'existence du terrorisme d'État, la résistance contre l'oppression, l'occupation étrangère ou l'agression. Perçu comme une menace à l'intégrité physique des individus, mais aussi aux fondements même des nations et particulièrement des nations démocratiques, le terrorisme est pourtant un phénomène très ancien.

La violence politique comme facteur de rupture et de désordre politique, qu'elle soit l'œuvre des groupes isolés ou celle d'un appareil d'État, est ancrée dans l'histoire des sociétés et des constructions étatiques. Elle renvoie, dans son historicité même ou sous des appellations différentes, à la dynamique de la peur, de la consternation et des répressions politiques et pénales.

La définition restrictive du terrorisme, que l'on distinguera dès le départ de la terreur étatique, est celle d'une violence d'origine politique exercée contre un État ou une société de la part d'un acteur qu'on peut considérer comme non-étatique, même s'il peut disposer d'un soutien étatique¹. Certains auteurs considèrent l'acte terroriste comme étant un acte de violence grave commis par un individu ou un groupe d'individus contre des personnes innocentes dans la poursuite d'un objectif idéologique². Un autre auteur a proposé de se contenter de considérer les actes terroristes comme « l'équivalent en temps de paix des crimes de guerre »³.

Il s'agit le plus souvent des revendications politiques d'indépendance, d'autonomie ou de renversement de l'ordre établi jugé autocratique ou antidémo-

1. LAURENS (H.), Le terrorisme comme personnage historique, in LAURENS (H.) et DELMAS-MARTY (M.) (Sous la direction de), *Terrorismes, histoire et droit*, CNRS Éditions, Paris 2010, p. 11.
2. DAVID (E.), Le terrorisme en droit international, *Ed. de l'Univ. de Bruxelles 1974*, pp. 108 et ss.; MERTENS, L'introuvable acte de terrorisme, *ibid.*, pp. 27 et ss.
3. ANDREU-GUZMAN (F.), *Terrorisme et droits de l'homme*, International Commission of Jurist, 2002-2003, pp. 21-22.



Doctrines - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

cratique. Ses auteurs sont des délinquants politiques. Ce sont des personnes qui, par ruse ou violence, menacent les institutions sans nuire gravement aux personnes. En général, le souci du bien commun n'est pas étranger à ces individus.

C'est en songeant à eux que les pays occidentaux au 19^e siècle ont marqué leur mouvement d'indulgence en instituant un régime particulier pour les auteurs d'infractions politiques. À titre d'illustration, en Russie en 1905, Kaliayev ne lance pas sa bombe sur une voiture où se trouvent deux enfants du grand-duc Serge. Il a préféré tuer ce monarque quelques jours plus tard lorsqu'il était seul. Mais, ce terrorisme « moral » n'a pas duré. Très vite des bombes explosent à l'hôtel Bristol de Saint-Petersbourg ou au café LIBMAN d'Odessa, bientôt dans des trains ? L'attentat « aveugle » est né. L'invention par Alfred Nobel, en 1866, de la dynamite, a mis des capacités de destruction inédites à portée du faible. Aucune distinction n'est plus faite entre ceux qui incarnent l'autorité publique et les populations innocentes, car précisément, les terroristes estiment qu'il n'y a pas d'innocents, les populations étant les complices des gouvernants¹.

À cause de la cruauté des actes terroristes, leurs auteurs bénéficient de moins en moins du régime d'indulgence accordé aux délinquants politiques. En même temps qu'en droit

1. Al-Qaïda pour la péninsule arabique s'inscrit dans la même logique lorsqu'il déclare qu'« Enfin, nous disons ceci au peuple américain : étant donné que vous soutenez votre gouvernement dans ses crimes contre nos femmes et nos enfants, sachez que nous répondrons par la mort. Nous avons préparé des hommes qui aiment la mort autant que vous aimez la vie. Et si Dieu le veut, nous vous surprendrons : vous serez tués ainsi que vous tuez, l'avenir le montrera ». Cité par HUYGNE (F.-B.), *Terrorismes, violence et propagande*, éd. Découvertes Gallimard Histoire, Paris 2011, p. 39.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

interne les actes terroristes sont sévèrement punis, le caractère d'infraction politique leur est dénié en droit international et l'extradition peut désormais être accordée¹.

Il s'agit pour l'essentiel des infractions extrêmement graves. L'admission de l'extradition pour les infractions politiques, mais graves date de la « clause d'attentat » encore appelée « clause belge »².

Cette clause refuse de qualifier comme politique et soumet à l'extradition l'auteur d'un attentat contre la personne du chef du gouvernement étranger ou contre sa famille. Cette clause est reconnue par les instances internationales et les États. Plus tard, elle a été étendue aux autres infractions graves. C'est ainsi qu'on a parlé de la « démocratisation de la clause d'attentat ». L'exclusion du caractère politique ne concerne plus seulement l'atteinte portée à un chef d'État ou au membre de sa famille, mais tout acte d'homicide volontaire ou d'empoisonnement.

Le terrorisme se distingue de la guérilla dans la mesure où cette dernière est constituée de groupes armés permanents localisés généralement dans les zones rurales, mieux organisés et qui se disputent parfois le contrôle de zones entières avec les troupes régulières, alors que le premier consiste en de groupes clandestins perpétrant des attentats sporadiques le plus souvent dans les villes.

La violence politique est très ancienne, et a existé dès lors qu'il y a eu une organisation sociale quelconque. Au début, on a parlé du Tyrannicide, qui consistait au meurtre d'un tyran par une personne privée. Il y a eu ensuite la conjuration qui était une association fondée sur un serment pour s'emparer

1. Le principe de la non-extradition des délinquants politiques est consacré en droit extraditionnel.
2. Elle a été insérée pour la première fois dans la convention Franco-belge d'extradition du 22 Septembre 1856.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

du pouvoir, puis le carbonarisme qui était un mouvement initiatique secret à but révolutionnaire, et le blanquisme qui était l'action révolutionnaire menée par un groupe qui en donnait l'impulsion première. En Irlande du nord il y avait *l'Irish Republican brotherwood* encore appelé *Fenians* en Amérique du nord. Au début du 19^e siècle a émergé le combattant illégal, puis on a parlé de la guérilla qui était un terme de la révolte espagnole contre la domination napoléonienne 1808 à 1813. La guerre des Boers au début du XX^e siècle a apporté le terme commando.

Les premières références à l'usage du mot terrorisme, lié non à la terreur d'État, mais à des attentats montés par des individus ou de petits groupes, concernent les anarchistes ouest-européens, américains et les révolutionnaires russes à partir des années 1870. Les premiers ouvrages à propos (et en faveur) du terrorisme paraissent en 1880, écrits par deux Russes, eux-mêmes poseurs de bombe : Nikolai MOROZOV et Gerasim ROMANENKO¹.

1. Respectivement *La lutte terroriste*, puis *Terrorisme et routine*. Ces auteurs sont cités par HUYGNE (F.-B.), *Terrorismes, violence et propagande* (précité), p. 16.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Il faut attendre les années 1920 pour que le terme se banalise en français. Le phénomène a continué et s'intensifie d'année en année¹.

1. Les assassinats des dirigeants d'abord à l'arme blanche dans les débuts, puis les attentats à la bombe, la prise des otages, les détournements d'avion, et les attentats suicides (il s'agit de l'utilisation de son propre corps pour déclencher les explosifs là où ils font le plus grand ravage. Cette pratique n'est pas le propre du monde islamique, déjà les volontaires de l'Irgoun sioniste l'avaient utilisée avant la création d'Israël, le japonais pro-palestiniens de l'Armée rouge en 1972, les Tigres tamouls dès 1987 : les explosifs sont dissimulés dans les caméras, les chaussures, les sous-vêtements, ingurgités ou encore entourent le ventre d'une fausse femme enceinte. Par la suite, pour atteindre un plus grand nombre, ils n'ont pas hésité à utiliser les voitures et même les avions piégés ou kamikazes). Les attentats terroristes sont si nombreux qu'il serait prétentieux de tous les citer. On peut se limiter à quelques exemples de grande envergure par ordre chronologique. Il y a eu l'assassinat d'Alexandre Ier de Yougoslavie à Marseille en 1934. Le détournement d'avion, forme la plus spectaculaire de la prise d'otage, fut inventé en 1931 par des révolutionnaires péruviens, puis largement pratiqué à la fin des années 1960 (cent vingt détournements vers le Cuba) et devenu la spécialité des groupes palestiniens. La prise de trois avions le même jour de 1970 et leur destruction dans le désert jordanien sont à l'origine de la répression des camps palestiniens lors du « Septembre noir » par Israël. Assassinat du 1^{er} ministre espagnol Louis Carrero Blanco en 1973. Assassinat d'Aldo Moro en 1978 par les Brigades rouges. Le 17 septembre 1986, une bombe explose à Paris, faisant un carnage. Cet attentat fait partie de la vague d'attentats terroriste commis en France entre le 7 décembre 1985 et le 17 septembre 1986, qui ont provoqué la mort de 13 personnes et 300 blessés. Le 7 août 1998, un double attentat-suicide simultané contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie, revendiqué par l'Armée islamique pour la libération des lieux saints fait 224 morts. Le 11 septembre 2001, c'est l'attentat sur les tours jumelles au World Trade Center et au Pentagone avec 3000 morts comme bilan. Le 6 octobre 2002, une embarcation chargée d'explosifs détruit le navire Limburg au Yémen. Le 9 septembre 2004, attentat contre l'ambassade d'Australie à Djakarta (Indonésie), 9 morts. Le 19 juillet 2009, attentat contre les hôtels JW Marriott et Ritz-Carlton de Djakarta, 9 morts et une cinquantaine de blessés. En 2012, Al-Qaida au Maghreb islamique(AQMI) qui a occupé le nord du Mali se dirige vers Bamako, mais est stoppé et repoussé par l'armée française. Le 23 juillet 2012 en Irak, une série d'attentats à la bombe touche treize villes et cause la mort de 103 personnes à travers le pays. Le 11 mai 2013 en Turquie, double attentat à la voiture piégée à Reyhanli près de la frontière syrienne : 46 personnes ont été tuées. Le 23 mai 2013 au Niger, Double attentat, 24 morts. Le 14 avril 2014 au Nigéria, un attentat à la gare routière d'Abuja attribué à la secte islamiste Boko Haram fait 71 morts et 124 blessés. Le 25 mai 2014 au Nigéria, attentat par camion piégé sur un marché de Jos, au moins 118 morts. Le 28 novembre 2014 au Nigéria, série d'attentats à Kano, dont un contre la grande mosquée provoquant la mort de 120 personnes environ. Le 16 décembre 2014 au Pakistan, tuerie dans un lycée pour enfants de militaires de Peshawar (Six commandos talibans exécutent 141 personnes dont 132 enfants. Il y a aussi 124 blessés, dont 121 enfants). Le 7 janvier 2015 en France, attentat contre *Charlie Hebdo*, faisant 12 morts et 11 blessés. Le 17 juin 2015 au Tchad, double attentat suicide survenu lundi à N'Djamena, 37 morts, y compris 4 kamikazes. Le 12 juillet 2015 au Cameroun, Double attentat-suicide dans le nord du Cameroun, probablement perpétré par Boko Haram. Le 14 septembre 2015 en Syrie, un double attentat de l'État islamique fait au moins 26 morts. Le phénomène continue sur divers points du globe.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Il a atteint son paroxysme le 11 septembre 2001, par l'attentat sur les tours jumelles au World Trade Center et au Pentagone avec 3000 morts comme bilan. On a ainsi assisté à l'émergence d'une forme nouvelle, que d'aucuns ont qualifiée d' « hyper-terrorisme » ou terrorisme « global »¹, à cause de l'utilisation par les terroristes des moyens technologiques, financiers et médiatiques de la globalisation pour relier leurs comparses et organiser les attentats avec eux, indépendamment de leur base territoriale.

Le mélange entre l'anti-impérialisme, le marxisme, le nationalisme arabe et l'antisionisme a progressivement cédé la place au jihadisme. Au-delà de l'islamisme, qui est une volonté de soumettre les pouvoirs politiques à la loi coranique, le jihadisme développe une théorie délirante de la violence mimétique et de la légitime défense. Ses partisans interprètent à leur façon la prescription de la « guerre sainte » à rebours du sens noble du mot jihad (effort spirituel), et prétendent qu'ils ne font que défendre la terre d'Islam contre les envahisseurs. Le *jihad* international pousse l'internationalisation de son action à une totale déterritorialisation. Le jihâd a pu ainsi récupérer les mouvements islamistes radicaux précédents. Il a pu établir une véritable chaîne logistique criminelle constituée par la collusion entre les narcoterroristes du FARC, les groupes terroristes africains (AQMI, Ansar Dine, MUJAO, Boko Haram). Boko Haram² plus particulièrement fait des ravages depuis quelques années au Nigéria. Le mouvement, qui a à sa tête un certain Aboubacar Chekau³, s'est étendu ces dernières années dans d'autres pays de la sous-région tels que le

1. DELMAS-MARY (M.), Typologie juridique du terrorisme : durcissement des particularismes ou émergence d'une communauté mondiale de valeurs ? in DELMAS-MARTY (M.) et LAURENS (H.) (Sous la direction de), *Terrorismes, histoire et droit*, CNRS Éditions, Paris 2010, p. 177.
2. Le groupe «Boko haram» porte un nom dont le sens résume ses motivations premières. Alain Vicky explique dans *Le Monde diplomatique* que «boko» signifie «book» donc «livre» en anglais et «haram», «interdit» en arabe. «Boko Haram» signifie par extension pour ce mouvement : «le rejet d'un enseignement perverti par l'occidentalisation. Voir le site www.tv5monde.com/cms/chaîne-f...Boko-Haram.htm.
3. L'armée tchadienne a déclaré l'avoir tué, mais il semble qu'il est toujours vivant.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Niger, le Tchad et le Cameroun. Il veut créer une « Province de l'État islamique en Afrique de l'Ouest ».

Le Cameroun, qui était jusque là épargné, connaît depuis quelques années de multiples attentats qui ont déjà fait environ 770 civils tués et quelques 600 femmes et enfants enlevés depuis 2013¹. Le Cameroun est donc confronté à une situation exceptionnelle. Comme les autres pays, il a pris des mesures

1. Chiffre donné par Amnesty International, branche de l'Afrique occidentale et centrale, dans son rapport 2016 sur la situation des droits de l'homme dans la région de l'Extrême-Nord du Cameroun, où se déroulent depuis quelques années, la guerre entre le Cameroun et Boko Haram, qui est un groupe islamiste terroriste. Les hostilités d'une grande envergure ont commencé en janvier 2014. Les premières attaques très meurtrières étaient occasionnées par un groupe armé apparemment bien organisé et bien équipé avec chars et armes lourdes. C'est certainement parce qu'ils ont essuyé de cuisantes défaites occasionnées par l'armée camerounaise qu'ils ont changé de tactique, pour ne plus faire que des attaques sporadiques et utiliser les kamikazes. Les attentats les plus importants sont : celui du 17 mai 2014, Waza où ils ont attaqué une base d'une entreprise chinoise de travaux publics chargée du bitumage de la route Mora-Kousseri, tuant 4 militaires, 1 Chinois et 1 chauffeur et ont aussi kidnappé 10 Chinois et emporté 12 véhicules appartenant à l'entreprise chinoise; celui du 27 juillet 2014 à Kolofata, 15 morts avec l'enlèvement de Mme AMADOU ALI et le député de Mora Abba Malla; celui du 6 août 2014 à WAZA, 8 morts; celui du 15 octobre 2014, 8 éléments du BIR tués à Limani (Mayo-Sava); celui du 4 janvier 2015 à Fotokol, plus de 50 morts; celui du 12 janvier 2015 à Kolofata, 144 morts dont 143 terroristes et un soldat camerounais; Celui du 17 avril 2015, plusieurs morts; celui de la nuit du 12 au 13 juillet 2015 à Fotokol, 13 morts; celui du 19 Juillet 2015 au village frontalier de Kamouna, 09 morts; celui du 22 Juillet 2015 à Maroua ,13 morts, dont les deux 2 kamikazes et 32 blessés; celui du 25 juillet 2015 à Maroua, une vingtaine de morts et de blessés; celui du 03 août 2015 à Tchakarmari, une localité du département de Mayo-Sava, région de l'Extrême-Nord, 8 morts; celui du 2 septembre 2015 à Doublé, un village du département du Mayo-Sava, 3 morts (le chef du village et ses deux frères) et vol du bétail; le double attentat du 3 septembre à Kerawa, une localité de la région de l'extrême nord du Cameroun, 20 morts et 145 blessés; celui du 11 septembre 2015, Quatre adolescents kidnappés à Koza dans la région de l'Extrême-Nord; celui du 13 septembre 2015, toujours dans la Région de l'extrême nord, dans le village Aissa Harde situé à environ 10 km de la ville de Mora, 9 morts; celui du 20 septembre 2015 à Maroua par 2 jeunes filles kamikazes, 5 morts; celui du 27 septembre 2015, Chika, département du Logone-et-Chari, 7 morts; celui du mardi 1er décembre 2015 dans la ville de Waza, 6 morts; celui du lundi 25 janvier à Bodo, dans l'Extrême-Nord, 32 morts; celui du 19 février 2016 dans la localité de Mémé, Région de l'Extrême-Nord, 20 morts; celui du 30 juin 2016 à Djakana, localité située à la frontière avec le Nigéria dans l'Extrême-Nord, 11 morts; Celui du 21 août 2016 à Mora, 03 morts;



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

exceptionnelles parmi lesquelles le renforcement des effectifs militaires dans la région et l'adoption de la loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme¹.

Contre ce phénomène exceptionnel, la communauté internationale a toujours prôné la lutte. Si l'absence de consensus sur la définition du mot « terrorisme » n'a pas permis jusqu'à ce jour d'avoir une convention internationale², l'ONU a souvent condamné les actes terroristes dans ses résolutions. C'est ainsi que la Résolution n° 40/61 « *condamne sans équivoque comme criminels tous les actes, méthodes et pratiques de terrorisme, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs, notamment ceux qui compromettent les relations amicales entre les États et la sécurité de ceux-ci* ». Il en est de même des Résolutions n° 49/60 et n° 51/210. Par contre, plusieurs conventions conclues sous l'égide de l'ONU concernent des actes particuliers de terrorisme³.

1. Juridis Périodique n° 100, oct.-déc. 2014, pp. 41 à 44.
2. Les premières conventions en la matière furent celles du 16 novembre 1937 pour la prévention et la répression du terrorisme et celle créant une Cour pénale internationale, dans le cadre de la SDN, à la suite de l'assassinat du roi Alexandre de Yougoslavie à Marseille le 9 octobre 1934. Ces deux conventions n'ont pas réussi à avoir le nombre de ratifications nécessaires en raison de l'agonie de la SDN et sont restées inapplicables.
3. Convention de la Haye du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, Convention de Montréal du 23 septembre 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, et le Protocole du 24 février 1988 pour la répression des actes illicites de violence sur les aéroports servant à l'aviation internationale, Convention des N.U. du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, Convention des Nations Unies du 18 décembre 1974 contre la prise d'otages, Convention de Vienne du 3 mars 1980 sur la protection physique des matières nucléaires, Convention et Protocole de Rome du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et des plates-formes situées sur le plateau continental, Convention du 9 décembre 1994 sur la sécurité du personnel des N.U. et du personnel associé, Convention internationale du 15 décembre 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

C'est au niveau régional et sous-régional que plusieurs conventions générales sur le terrorisme ont été adoptées¹.

Elles font obligation aux États parties de réviser leur législation nationale et d'établir comme crimes les actes terroristes tels que définis. Il en est de même de l'instauration de la compétence universelle, des mesures simplifiées d'entraide judiciaire et de l'extradition.

C'est moins pour répondre aux obligations prévues par les conventions² que pour faire face à la situation exceptionnelle à laquelle le pays est confronté depuis deux ans que la loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme au Cameroun³ a été adoptée. C'est une situation exceptionnelle de part la nature des actes terroristes qui sont imprévisibles et peuvent être perpétrés en tout lieu et en tout temps. Il fallait donc faire face à cette situation exceptionnelle par des dispositions exceptionnelles⁴.

1. Convention européenne de Strasbourg du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme; Convention arabe de lutte contre le terrorisme du 22 avril 1998; Convention de l'O.E.A. du 2 février 1971 pour la prévention ou la répression du terrorisme; Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme signée à Alger le 14 juillet 1999 et son Protocole d'ADDIS-ABEBA du 8 juillet 2004. La Convention relative à la lutte contre le terrorisme en Afrique centrale, adoptée par le Règlement N° 08/05-UEAC-057-CM-13 du 07 février 2005, A cette dernière convention, il faut ajouter le Règlement N° 01/03-CEMAC-UMAC du 04 avril 2003 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale.
2. Pour les besoins de la cause, le législateur camerounais a, au cours de la même législature où la loi a été adoptée et à la même date, autorisé le Président de la République à ratifier la convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (loi n° 2014/018 du 23 décembre 2014), puis son protocole (loi n° 2014/019 du 23 décembre 2014).
3. Cette loi a quatre chapitre (chapitre 1 : Dispositions générales; chapitre 2 : Des infractions et des peines; chapitre 3 : Dispositions spéciales; chapitre 4 : Disposition finale) et 17 articles.
4. Tous les États (même les plus démocratiques) qui ont été confrontés au terrorisme ont réagi de la même manière, certains avec des dispositions plus dérogatoires de la procédure ordinaire que la loi camerounaise.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Ces dispositions sont contenues dans la loi précitée qui se démarque de beaucoup d'autres textes répressifs par l'extrême sévérité de la répression (I) et les mesures spéciales de procédure (II). Il est cependant souhaitable qu'en plus de la répression, d'autres solutions soient recherchées qui prendraient en considération l'origine de ses attentats et les motivations de leurs auteurs.

I - L'extrême sévérité de la répression

L'infraction de terrorisme n'est pas une infraction ordinaire. Elle se distingue de cette dernière d'abord par sa dénomination : au lieu de renvoyer à l'acte criminel, elle évoque, de façon plus subjective, le but recherché : terroriser.

Elle s'en distingue ensuite de part sa signification : alors que la plupart des infractions pénales expriment des valeurs protégées spécifiques¹, les actes incriminés comme « terrorisme » concernent à la fois la vie et l'intégrité physique des personnes, l'intégrité des biens, ou encore la protection des intérêts de l'État, à commencer par sa sûreté.

Le terrorisme relève de la catégorie d'infractions internationales par le seul mode d'incrimination ou formelles² parce qu'elles sont d'abord internes, relevant du droit interne des États, et ne deviennent internationales que lorsque plusieurs États sont concernés, soit parce que les victimes ou les auteurs sont de nationalité différente, soit quand les lieux sont différents, entre la

1. L'infraction de meurtre concerne le droit à la vie, celle du vol le droit de propriété, celle des blessures l'intégrité corporelle etc.
2. Elles doivent être distinguées des infractions internationales par nature ou matérielles, qui portent atteinte à l'ordre public international. Pour plus de détail, voir LOMBOIS (C.), *Droit pénal international*, précis Dalloz, 2^e édition, 1979, page 177; CASSESE (A.) et DELMAS-MARTY (M.) *Juridictions nationales et crimes internationaux*, Avant-propos, page 1.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

préparation de l'acte, son accomplissement ou le refuge des auteurs¹.

Les conventions internationales et les lois pénales des États ont fait recours à trois techniques d'incrimination pour dégager les éléments de cette infraction. Il y a d'abord la méthode déductive ou générale : elle cherche à proposer une définition générale du terrorisme sous laquelle tomberaient tous les actes terroristes. Cette dernière méthode est extensive et donc susceptible d'englober plusieurs actes matériels qui satisfont aux conditions prévues.

Tel est le cas de la Convention de l'OUA du 14 juillet 1999 précitée. Ensuite, il y a la méthode inductive ou sectorielle qui tend à incriminer, selon les modalités particulières, certains actes, que le sens commun assimile à des actes terroristes, sans pour autant proposer une définition générale du terrorisme, voire, sans même faire usage de la notion de « terrorisme ». C'est cette dernière technique que la Convention européenne du 27 janvier 1977 précitée a utilisée.

Enfin, il y a une troisième méthode qui consiste à combiner les deux premières. C'est le cas de la Convention relative à la lutte contre le terrorisme en Afrique centrale précitée². Le législateur camerounais a choisi la première méthode et s'est ainsi inspiré de la Convention de l'OUA.

En plus des éléments qu'on retrouve dans toutes les infractions ordinaires, le terrorisme a, comme les infractions internationales, un troisième élément, qui d'ailleurs en détermine la nature, et qui est le mobile, encore appelé dol

1. Les attentats de la secte Boko Haram qui longtemps n'étaient commis que dans la République du Nigéria se sont étendus sur le territoire des États voisins tels que le Cameroun, le Tchad et le Niger. C'est pourquoi les besoins d'une meilleure coordination de la lutte ont nécessité la mise sur pied d'une force multinationale.
2. Adoptée par le Règlement N° 08/05-UEAC-057-CM-13 du 07 février 2005.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

spécial¹ ou dol aggravé².

Pour être qualifiés de terrorisme, les actes qui sont des infractions ordinaires doivent satisfaire à cette exigence. Ils doivent être perpétrés dans le but de créer l'intimidation et la terreur. Il s'agit d'après l'article 2 (1) de la loi, des actes commis avec l'intention :

- a) d'intimider la population, de provoquer une situation de terreur ou de contraindre la victime, le gouvernement et/ou une organisation nationale ou internationale, à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, à adopter ou à renoncer à une position particulière ou à agir selon certains principes,
- b) de perturber le fonctionnement normal des services publics, la prestation de services essentiels aux populations ou de créer une situation de crise au sein des populations;
- c) de créer une insurrection générale dans le pays ».

En plus du mobile commun à toutes les incriminations, il reste à déterminer les éléments propres à chaque incrimination ou catégorie d'incriminations. L'extrême sévérité des peines se traduit ici par le fait que toutes les incriminations sont criminelles.

Donc il n'y a pas de délit, et encore moins des contraventions. Certaines de ces incriminations, sinon les plus nombreuses sont passibles de la peine capitale (A) alors que d'autres sont punissables des peines privatives de liberté (B).

1. PRADEL (J.) et DANTI-JUAN (M.), *Droit pénal spécial*, 6^e édition CUJAS, Paris 2014, n° 1238.

2. VERON (M.), *Droit pénal spécial*, 14^e édition SIREY, Paris 2012, n° 526.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Plusieurs causes d'atténuation ou de suppression de la peine ont été prévues (C).

A - Les incriminations passibles de la peine capitale

Pour les infractions de cette catégorie, le texte d'incrimination commence par la formule suivante : « Est puni de la peine de mort, celui qui, ... ». Toujours d'actualité au Cameroun, la peine de mort avait cependant connu un recul considérable en 1990 avec la loi n° 90/61 du 19 décembre 1990 portant modification de certaines dispositions du Code pénal¹.

D'après l'article 23 (1) du CP, le condamné à mort est exécuté par fusillade ou pendaison. Depuis environ trois décennies, elle était toujours prononcée pour quelques rares infractions², mais n'était plus exécutée au Cameroun³. Le fait pour la nouvelle loi de punir de cette peine la plupart des infractions terroristes signifie que les exécutions pourront reprendre. Sinon, on ne comprendrait pas pourquoi le législateur l'a prévue.

La question de savoir si le législateur était obligé de prescrire la peine de mort renvoie à la controverse qui existe en la matière. Le but recherché par le législateur est nécessairement l'intimidation de ceux qui seraient tentés de commettre de tels actes, puisque la fonction éliminatrice exclut les autres fonctions de la peine vis-à-vis du condamné à mort. Mais les abolitionnistes soutiennent que les grands criminels n'ont pas été effrayés par la peine de

1. On avait assisté à un adoucissement de la répression de telle sorte que plusieurs infractions punies de la peine capitale n'étaient plus punies que de peines privatives de liberté. Tel est le cas de certaines catégories de vol aggravé (art. 320 (1) du CP).
2. Vol aggravé avec violences ayant entraîné la mort d'autrui ou des blessures graves (art. 320 (2) du CP); Assassinat (art. 276 du CP); la trahison (article 102 du CP), l'espionnage (article 103 du CP), la sécession (article 111 (2) du CP) et la guerre civile (article 112 du CP).
3. Pour qu'elle soit exécutée, il faut que le Président de la République refuse d'accorder la grâce présidentielle, qu'il y ait demande ou pas.



Doctrines - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

mort, ni avant de commettre leur forfait, ni avant d'être exécutés. Ils prennent comme exemple la statistique célèbre d'Arthur KOESTLER selon laquelle sur 250 pendus au début du vingtième siècle en Angleterre, 170 avaient au paravent assisté à une ou 2 exécutions capitales¹. Comme dans plusieurs États abolitionnistes, elle pouvait être remplacée par l'emprisonnement à vie, pourvu que la certitude de la répression soit garantie.

Sont incriminés ici les actes terroristes proprement dit, et les actes qui leur sont connexes.

1 - Les infractions terroristes proprement dites

La première série d'actes incriminés est prévue par l'article 2 (1) de la loi qui dispose qu' « Est puni de la peine de mort celui qui, à titre personnel, en complicité ou en coaction, commet tout acte ou menace d'acte susceptible de causer la mort, de mettre en danger l'intégrité physique, occasionner des dommages corporels ou matériels, des dommages aux ressources naturelles, à l'environnement et au patrimoine culturel... ».

On peut en premier lieu remarquer que le texte puni non seulement l'infraction achevée, la complicité et la tentative, mais aussi la simple intention criminelle matérialisée ou non par les actes préparatoires. C'est ce qu'il faut entendre par « acte ou menace d'acte ». On sait que le droit pénal punit rarement l'intention criminelle² non matérialisée par un commencement d'exécution.

1. Pour plus de détail, voir PRADEL (J.), *Droit pénal général*, 17^e édition CUJAS 2008, p. 557, n° 590; DESPORTES (F.) et LE GUNEHEC (F.), *Droit pénal général*, 11^e édition ECONOMICA, Paris 2008, pp. 720 et ss.
2. En France, il est plus facile d'établir la preuve de l'intention non matérialisée par des actes parce que l'article 421-2 du CP français punit l'appartenance à un groupe terroriste en particulier, à une organisation criminelle en général, ce que le Cameroun n'a pas encore fait. La preuve peut être fournie ici par un ou plusieurs membres du groupe qui se désolidarisent et saisissent l'autorité pour bénéficier des mesures de clémence. Il en est de même de la conspiration au Cameroun.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

tion, surtout quand il s'agit du projet d'une seule personne. Sauf à jouer à la prestidigitation, il sera difficile à l'accusation d'établir la preuve de la menace d'acte surtout s'il n'y a au moins pas eu actes préparatoires¹. Les comportements proscrits sont tantôt des atteintes aux personnes telles que les atteintes volontaires à leur intégrité physique (assassinats, meurtres, coups mortels, blessures graves), l'enlèvement, la séquestration, le détournement de moyens de transport, la prise d'otages, tantôt des atteintes aux biens telles que les vols, les extorsions, les destructions, les dégradations, les infractions en matière informatique.

Il y a aussi la fourniture ou l'utilisation des armes et matériels de guerre. Comme on peut le constater, cette première catégorie correspond exactement aux actes perpétrés par Boko Haram au Cameroun, qui sont des infractions ordinaires et ne reçoivent la qualification d'actes terroristes que dans la mesure où le mobile ci-dessus précisé est établi. Les premières décisions de condamnation permettront de faire une analyse jurisprudentielle.

La deuxième série d'actes incriminés correspond à ce qu'il convient d'appeler terrorisme écologique et même nucléaire. Il s'agit d'une forme de terrorisme spécifique, qui ne se réfère pas à des infractions préexistantes. Elle consiste dans le fait d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol ou dans les eaux, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme, des animaux ou le milieu naturel.

1. Certains critiques ont trouvé en cette disposition une mesure portant restrictions des droits de l'homme qui permettrait au pouvoir politique de réprimer toutes formes de revendication et de contestation. On n'est dès lors pas surpris lorsqu'un journal de la place met à sa Une : « Edéa : la loi sur le terrorisme fait ses premières victimes » (dix employés de la SOCAPALM ont été mis aux arrêts en vertu de la loi sur le terrorisme parce qu'ils voulaient se révolter contre les conditions de travail qu'ils qualifiaient de « proches de l'esclavage avec le manque d'affiliation à la CNPS, l'absence de contrat de travail réglementaire, des horaires de travail démentielles, une rémunération floue). Mais, il s'agit surtout d'un problème d'interprétation et d'application, car la loi a repris mot pour mot les termes de la convention de l'Union africaine.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

L'article 2 (2) de la loi parle de celui qui fournit et/ou utilise des micro-organismes ou tout autre agent biologique, notamment des virus, bactéries, champignons ou toxines; des agents chimiques, psychotropes, radioactifs ou hypnotisant.

Il faut ajouter à ces éléments matériels l'intention qui consiste, d'après l'article 74 (2) du CP, de commettre volontairement ces faits avec l'intention d'enfreindre une disposition légale (dol général) et de provoquer chez les victimes et les pouvoirs publics l'intimidation et la terreur (dol spécial). Ces mêmes éléments devront être constatés en ce qui concerne les infractions punies d'une peine privative de liberté.

2 - Les infractions connexes¹ aux infractions terroristes

Trois catégories de comportements, toujours punissables de la peine de mort, ont été incriminés dans cette rubrique. Il s'agit du financement des actes de terrorisme, du blanchiment des produits des actes de terrorisme, du recrutement et de la formation.

En ce qui concerne le financement des actes terroristes, la loi incrimine non seulement celui qui fournit les services des fonds ou les services financiers, mais aussi celui qui offre de les fournir, même si les fonds, moyens matériels et services financiers n'ont plus été effectivement utilisés pour la réalisation de l'infraction².

1. Toutes les hypothèses de connexité peuvent être constatées ici : unité de temps et de lieu, concert préalable et unité de dessein, relation de cause à effet, le recel des choses volées par les terroristes. Pour plus de détails, voir KEUBOU (Ph.), *Précis de procédure pénale camerounaise*, PUA, 2010, pp. 69 et 70.
2. Article 3 de la loi.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

On constate qu'au-delà même de la complicité et de la tentative qui sont punies, la loi punit aussi la tentative de complicité, qui peut être matérialisée par une offre de fonds ou de service refusée. L'incrimination de tous ces aspects témoignent toujours de l'extrême sévérité du législateur

Quant au blanchiment des produits des actes terroristes, l'incrimination consiste dans un premier temps au fait d'acquérir, receler, détenir, convertir, transférer, dissimuler ou déguiser des biens constitutifs des produits des actes de terrorisme. Dans un second temps, il s'agit de celui qui utilise ou partage, même occasionnellement, les produits des actes de terrorisme¹.

Pour ces deux catégories de comportements, il y a un risque de conflit de texte applicable, puisque le financement du terrorisme et le blanchiment des capitaux en Afrique centrale ont été déjà prévus par le Règlement n° 01/03-CEMAC-UMAC du 04 avril 2003.

La particularité de ce texte consiste au fait que, contrairement aux autres textes supranationaux, il a prévu un véritable droit pénal matériel en indiquant les infractions et les peines. C'est ainsi que le financement du terrorisme est puni d'un emprisonnement de 10 ans au moins et d'une amende pouvant aller jusqu'à 10 fois le montant des sommes en cause sans être inférieur à 10 000 000 FCFA² et le blanchiment des capitaux d'un emprisonnement de 05 à 10 ans et d'une amende pouvant aller jusqu'à 10 fois le montant des sommes blanchies sans être inférieur à 10 000 000 FCFA³.

Or ces mêmes comportements sont punis de la peine de mort par la loi. En temps normal, le nouveau texte s'appliquerait au détriment de l'ancien s'il s'agissait de deux textes de valeur égale, mais dans le cas d'espèce, il s'agit

1. Article 4 de la loi.
2. Article 52 du Règlement CEMAC-UMAC.
3. Article 46 du Règlement CEMAC-UMAC.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

d'un Règlement CEMAC-UMAC et d'une loi. En principe, le Règlement est une émanation des accords de l'organisme sous-régional et devrait avoir la primauté¹.

La réaction de l'exécutif est à cet effet nécessaire pour clarifier la situation.

Le recrutement et la formation des futurs auteurs d'actes terroristes sont également proscrits et punis de la même peine capitale. Cette infraction concerne surtout les dirigeants et les hauts responsables des groupes et organisations criminelles.

Elle consiste au fait pour ces derniers non seulement de recruter les futurs terroristes, mais aussi d'adresser à une personne des offres ou des promesses, de lui proposer des dons, présents et avantages quelconques, de la menacer ou d'exercer sur elle des pressions pour qu'elle participe à un groupement ou à une entente établie pour accomplir des actes de terrorisme.

Le législateur vise ici aussi bien le recrutement que la simple tentative. Il vise aussi une instigation, même non suivi d'effet, de commettre des actes terroristes ou même de participer seulement au groupement, sans nécessairement avoir accompli de tels actes. Ces derniers aspects peuvent être qualifiés de tentative de complicité², comportement dont la preuve est difficile à administrer, sauf si on est en possession d'un des adinicules de la provocation matérialisant une offre ou une promesse.

1. D'après l'article 45 de la Constitution du Cameroun, les traités ou accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois.

2. Alinéa 4 de l'article 5 de la loi.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Il n'est pas sans importance de rappeler qu'à ces aspects matériels, il faut ajouter aussi bien le dol général que spécial. Il en sera de même en ce qui concerne les incriminations punissables de peines privatives de liberté.

B - Les incriminations passibles des peines privatives de liberté

Les faits qui rentrent dans cette catégorie sont tantôt des incriminations terroristes proprement dites, tantôt des incriminations connexes. Ces peines, qui sont toujours criminelles, consistent à l'emprisonnement à vie et à l'emprisonnement à temps.

1 - Les incriminations terroristes proprement dite punissables des peines privatives de liberté

L'alinéa 3 de l'article 2 de la loi dispose que « la peine est l'emprisonnement à vie lorsque les conséquences prévisibles des actes visés aux alinéas 1 et 2 ci-dessus sont la maladie d'animaux ou la destruction des plantes ».

En fait il s'agit d'une circonstance atténuante accordée à l'auteur des faits de terrorisme décrits aux alinéas 1 et 2 lorsque les actes commis n'ont occasionné des dommages que sur les animaux et les plantes, et non sur les hommes.

Il s'agit des différentes atteintes aux biens et même du terrorisme écologique analysés ci-dessus.

2 - Les incriminations connexes punissables des peines privatives de liberté

Il s'agit respectivement de l'outrage et de la menace des témoins, de l'apologie des actes de terrorisme et de l'enrôlement volontaire dans un groupe terroriste. On peut y associer les déclarations mensongères et dénominations calomnieuses.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

En ce qui concerne l'outrage et la menace des témoins, c'est une disposition importante pour la protection du témoignage et de la personne du témoin.

L'article 10 de la loi dispose à cet effet que « Pour l'application de la présente loi, est puni de l'emprisonnement à vie, celui qui outrage ou menace un témoin, même implicitement, de violences, voies de fait ou de mort.

C'est une disposition nouvelle dans la législation pénale camerounaise qui aurait gagné à être étendue aux victimes, que la loi a ignorées, alors qu'il s'agit d'une catégorie vulnérable qui a besoin non seulement de la même protection que les témoins, mais aussi de la réparation du préjudice subi du fait des actes terroristes. Cette réparation devrait être faite par l'auteur des actes, et à défaut, par l'État qui devrait à cet effet créer et approvisionner un fonds de réparation des dommages subi du fait des actes terroristes.

Quant à l'apologie des actes terroristes, elle est prévue par l'article 8 (1) de la loi qui la punit non seulement d'une peine d'emprisonnement de 15 à 20 ans, mais aussi d'une amende de 25 000 000 à 50 000 000 de francs, ou l'une des deux peines.

D'après le *Vocabulaire juridique*¹, l'apologie d'un crime est l'éloge fait en public ou par la voie de la presse de certains agissements légalement qualifiés de « crimes », déjà accomplis ou susceptibles de l'être. Il est donc interdit de faire l'éloge du terrorisme, ou des actes terroristes passés ou avenir. L'alinéa 2 du texte d'incrimination précise que l'infraction est caractérisée même si l'apologie est faite par voie de média, tract ou par tout autre moyen destiné à atteindre le public.

1. CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, 10^e édition PUF, Paris 2014, p. 70.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

L'enrôlement volontaire est puni de l'emprisonnement de 10 à 20 ans¹. La loi vise celui qui se fait recruter ou se forme dans un groupe terroriste en vue de commettre des actes terroristes. On peut constater que l'enrôlement volontaire est moins sévèrement puni que le recrutement ou l'offre de recrutement qui est punissable de la peine capitale.

L'article 9 punit de l'emprisonnement de 20 ans, celui qui fait à l'autorité administrative ou judiciaire une déclaration mensongère ou une dénonciation calomnieuse en rapport avec les articles 7 et 16 de la loi. Cette disposition vise ceux qui seraient tentés d'obtenir une mesure de clémence consistant en la diminution de la peine ou l'excuse absolutoire en rapportant à l'autorité une menace d'actes terroristes qui n'existe pas ou en dénonçant des personnes qui n'ont rien à voir avec le terrorisme.

Si pour toutes ces infractions le dol général doit être constaté conformément aux dispositions de l'article 74 (2) du CP, le dol spécial qui est la caractéristique principale des actes terroristes est prévu à l'alinéa 1^{er} de l'article 2 de la loi. Mais certaines circonstances propres aux personnes déclarées coupables permettent de réduire leur peine ou même de la supprimer.

C - L'excuse absolutoire et l'atténuation de la peine

Il s'agit de la prime à la délation, encore appelée « système des repentis »². L'objectif du législateur est d'encourager la dénonciation des organisations criminelles. Les deux causes de suppression et de réduction de la peine sont prévues respectivement par les articles 16 et 7 de la loi.

1. Article 3, alinéa 3 de la loi.

2. PRADEL (J.) et DANTI-JUAN (M.), *Droit pénal spécial*, ouvrage précité, n° 1240.



Doctrines - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

D'après le premier texte cité, toute personne physique ou morale, qui s'est concertée avec autrui pour commettre des actes de terrorisme, est exemptée de peine s'il a permis d'éviter la commission de l'infraction, d'identifier ses coauteurs ou complices, en révélant la concertation aux autorités judiciaires. C'est dire que pour bénéficier de cette excuse absolutoire, la révélation doit être faite avant l'exécution de l'infraction.

Mais lorsque l'exécution de l'infraction a déjà commencé, l'information de l'autorité judiciaire n'entraîne plus exemption de peine, mais une simple réduction. C'est l'objet de l'article 7 qui dispose que l'intéressé sera puni d'un emprisonnement de 10 à 20 ans, s'il permet d'interrompre la réalisation de l'infraction, ou s'il permet d'éviter que l'infraction n'entraîne la mort, les blessures ou des dommages matériels.

Par contre, toujours dans le sens d'une plus grande sévérité, les peines accessoires de l'article 19 du CP doivent être prononcées. En cas d'admission des circonstances atténuantes, la peine d'emprisonnement ne peut être inférieure à 10 ans, et celle d'amende ne peut être inférieure à 20 000 000 FCFA. Le sursis est interdit¹.

Tous les éléments constitutifs ci-dessus examinés doivent être soumis à l'appréciation des autorités judiciaires militaires, chargées de connaître de ces infractions, selon une procédure spéciale.

1. Articles 13 et 14 de la loi.



II - Les mesures spéciales de procédure

Une fois que des actes de terrorisme ont été perpétrés, il va falloir rechercher les éventuels auteurs, les soumettre à jugement et, s'ils sont déclarés coupables, les condamner. Cela doit être fait au cours du procès pénal qui a

plusieurs phases¹ : l'enquête de police, l'instruction préparatoire et le jugement. Le déroulement du procès pénal est réglementé par le Code de procédure pénale.

Mais il arrive que le législateur, compte tenu des particularités d'une infraction ou d'une catégorie d'infractions, pour une plus grande efficacité de la répression, et pour se conformer aux accords internationaux qui traitent de cette infraction ou de cette catégorie d'infractions, institue des règles spéciales de procédure qui dérogent à celles prévues par le Code de procédure pénale.

Ces règles ou mesures spéciales de procédure sont incorporées dans les textes spéciaux qui instituent ces infractions. Tel est le cas du trafic des stupéfiants², et de la répression des actes terroristes qui fait actuellement l'objet de notre préoccupation³.

Contrairement à la loi sur le trafic de stupéfiant qui a prévu beaucoup de mesures spéciales de procédure, la loi sur la répression des actes terroristes a

1. Le nombre de phases varie en fonction du type de procédure : une seule phase pour les délits d'audience, deux phases pour les affaires simples (la juridiction est immédiatement saisie par citation ou par la procédure de flagrance après enquête), trois phases pour les affaires importantes qui nécessitent l'instruction préparatoire (délits complexes et crimes).
2. Loi n° 97-19 du 7 août 1997 portant répression de l'usage et du trafic illicite des stupéfiants au Cameroun. Voir notre commentaire au *Juridis Périodique* n° 65, janvier-mars 2006, p. 73 à 90.
3. Pour ne citer que ces deux exemples.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

renvoyé pour la plupart des cas aux dispositions procédurales prévues par le CPP et le Code de justice militaire¹. Cependant, elle a prévu quelques modalités particulières de poursuites (A). On peut regretter aussi le fait qu'elle n'ait pas prévu des mécanismes spéciaux d'entraide répressive qu'il faut aller chercher dans les traités conclus en la matière (B).

A - Les modalités particulières des poursuites

Les modalités particulières des poursuites prévues sont relatives à la compétence exclusive du tribunal militaire, aux délais plus longs de la garde à vue, à la suppression de la phase d'instruction préparatoire et à l'imprescriptibilité de l'action et de la peine en la matière.

1 - La compétence exclusive du tribunal militaire en matière d'actes de terrorisme

En ce qui concerne la compétence matérielle, l'article 1^{er}, alinéa 3 de la loi dispose que « Les infractions prévues par la présente loi relèvent de la compétence exclusive des juridictions militaires ».

C'est dire qu'aucune autre juridiction de la République ne peut connaître des actes terroristes tels que définis dans la loi. Ce titre de compétence vient s'ajouter aux autres titres de compétence des tribunaux militaires tels que

1. L'article 1^{er}, al. 2 dispose à cet effet que « le Code pénal, le Code de procédure pénale et le Code de justice militaire demeurent applicables dans leurs dispositions non contraires à la présente loi ».



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

prévus par la loi de 2008¹.

A partir du constat selon lequel la plupart des actes terroristes peuvent recevoir la qualification d'atteinte à la sûreté de l'État, peut-on dire que la compétence de la Cour de sûreté de l'État est vidée de tout contenu, et que c'est à dessein que le législateur de 2006 n'a pas cru bon citer cette dernière juridiction parmi les juridictions qui font partie de l'organisation judiciaire du Cameroun² ? Nous ne le pensons pas, car non seulement il peut y avoir des atteintes à la sûreté intérieure et extérieure qui ne relèvent pas de la compétence du tribunal militaire, mais les règles procédurales ne sont pas les mêmes. À titre d'exemple, les décisions du tribunal militaire sont susceptibles d'appel contrairement à celles de la Cour de sûreté de l'État³.

1. Loi n° 2008/015 du 29 décembre 2008 portant organisation judiciaire militaire et fixant des règles de procédure applicables devant les tribunaux militaires. L'article 7 de la loi dispose que « le tribunal militaire est seul compétent pour connaître :
 - a) – des infractions purement militaires prévues par le code de justice militaires;
 - b) – des infractions de toute nature commises par des militaires avec ou sans co-auteurs ou complices civils, soit à l'intérieur d'un établissement militaire, soit dans l'exercice de ses fonctions.
 - c) – des infractions à la législation sur les armes à feu de guerre ou de défense;
 - d) - du vol avec port d'arme à feu;
 - e) – des infractions de toute nature où se trouve impliqué un militaire ou assimilé, perpétré en temps de guerre ou dans une région soumise à l'état d'urgence ou d'exception;
 - f) – des infractions de toute nature commises par des personnes civiles dans un établissement militaire ayant soit occasionnés des dommages aux équipements militaires, soit porté atteinte à l'intégrité physique d'un militaire;
 - g) – de toutes les infractions relatives à l'achat, la vente, la confection, la distribution, le port ou la détention d'effets ou insignes militaires tels que définis par des règlements militaires.
 - h) – de toutes les infractions connexes à celles prévues ci-dessus ». Voir *Juridis Périodique* n°76, octobre-décembre 2008, p.19 et ss.
2. Voir article 3 de la loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire.
3. Sur la controverse relative à la suppression ou au maintien de cette juridiction, voir ANOUKAHA (F.), *La réforme de l'organisation judiciaire au Cameroun*, *Juridis Périodique* n° 76, pp. 19 et ss.; KEUBOU (Ph.), *Précis de procédure pénale camerounaise*, PUA 2010, p. 55.



Doctrines - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Quant à la compétence territoriale, c'est la région dans laquelle le tribunal militaire est implanté, étant entendu qu'il existe un tribunal militaire par région. Cependant, l'article 3 (2) de la loi de 2008 sur les tribunaux militaires précise que suivant les nécessités de service, le Président de la République peut, par décret, créer plus d'un tribunal au sein d'une même région ou étendre le ressort d'un tribunal à plusieurs régions.

Relativement à la compétence personnelle, il s'agit, en plus des personnes citées par la loi de 2008 sur l'organisation judiciaire militaire, des personnes poursuivies pour actes de terrorisme. Mais un problème particulier se pose à propos des mineurs de moins de 18 ans poursuivis pour actes de terrorisme.

Si on s'en tient à la disposition impérative de la loi de 2014 selon laquelle « les infractions prévues par la présente loi relèvent de la compétence exclusive des juridictions militaires »¹, on peut affirmer que cette catégorie de personne est justiciable de cette juridiction. Seulement, il y a l'autre disposition de la loi de 2008 sur l'organisation judiciaire militaire qui prévoit que « les mineurs de quatorze (14) à dix-huit (18) ans, auteurs ou complices des faits visés à l'article 7, sont justiciables des juridictions de droit commun »².

En se basant sur ce dernier texte on peut soutenir la position opposée en estimant qu'à partir du moment où la loi sur le terrorisme n'a pas traité de la compétence personnelle, et a indiqué que le CPP et le Code de justice militaire demeurent applicables dans les dispositions non contraires, l'article 8 de la loi sur le tribunal militaire s'applique aux poursuites des affaires terroristes et qu'en conséquence, le mineur de moins de 18 ans poursuivi pour actes de terrorisme n'est pas justiciable des juridictions militaires, mais de celles de

1. Article 1^{er}, alinéa 3 de la loi de 2014 sur le terrorisme.
2. Article 8 de la loi de 2008 sur l'organisation judiciaire.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

droit commun. Ce sera le TPI s'il a agit seul et le TGI s'il y a agit avec complice ou coauteur majeur.

La loi n'a pas envisagé la compétence universelle des juridictions camerounaises pour les infractions terroristes, mais en se référant aux dispositions du CPP¹, on peut dire que le terrorisme, en tant qu'infraction internationale, relève de la compétence universelle de la loi et des juridictions camerounaises. Il suffit que les personnes soupçonnées aient été arrêtées au Cameroun².

2 - L'enquête et l'instruction

L'enquête de police et l'instruction préparatoire sont deux procédures qui comportent les mêmes actes, mais qui se distinguent par le fait qu'elles sont diligentées dans deux phases distinctes de la procédure, par des autorités différentes qui n'ont pas les mêmes pouvoirs.

La loi de 2014, en dehors de la garde à vue, n'a pas prévu de dispositions particulières en ce qui concerne l'enquête. Pourtant, dans des circonstances analogues, des prérogatives exorbitantes portant restriction des droits des personnes poursuivies sont attribuées aux officiers de police judiciaire.

A titre d'exemple, dans la loi de 1997 sur le trafic de stupéfiants précitée, les saisies, perquisitions et expertises peuvent être faites de jour comme de nuit, sans le consentement de la personne intéressée. Le contrôle des services postaux, les écoutes téléphoniques, l'accès au système informatique et la surveillance des comptes bancaires des personnes soupçonnées peuvent être

1. Parmi les infractions réputées commises au Cameroun, et qui relèvent ainsi de la compétence des juridictions camerounaises même si elles ont été commises à l'étranger, l'article 699 du CPP cite les infractions à la législation sur le terrorisme.
2. Article 11 du CP camerounais.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

accomplis par les officiers de police judiciaire sans qu'on puisse invoquer la violation du secret professionnel¹.

La disposition spéciale concernant la garde à vue est prévue par l'article 11 de la loi qui dispose que « Pour l'application de la présente loi, le délai de la garde à vue est de quinze (15) jours, renouvelable sur autorisation du Commissaire du gouvernement ». Il s'agit d'un délai extrêmement long, par rapport au délai de garde à vue de droit commun et de celui pratiqué devant le tribunal militaire qui est de 48 heures renouvelable une fois, et exceptionnellement deux fois, pour faire un total de 144 heures et donc 6 jours, et même 8 jours en présence de certaines circonstances.²

Plus grave encore, le délai de 15 jours est renouvelable, et le nombre de renouvellements est illimité.

C'est dire qu'une personne suspectée pour terrorisme peut être indéfiniment gardée à vue. Il suffit qu'à la fin de chaque période de 15 jours, le Commissaire du gouvernement compétent autorise un autre renouvellement. On peut même se poser la question de savoir pourquoi est-ce que le législateur a fixé un délai s'il n'y a pas de limite aux renouvellements ? C'est exactement la même chose s'il disait que « le délai de la garde à vue est illimité ».

Il s'agit là d'une atteinte très grave aux droits d'une personne qui n'est que suspectée, et qui bénéficie pleinement de la présomption d'innocence. C'est comme si cette dernière règle cardinale de procédure pénale n'est plus reconnue en droit camerounais lorsqu'on est soupçonné de terrorisme, alors même qu'aucune charge sérieuse ne pèse sur la personne, puisqu'on est en tout début de procédure. C'est ici que la phrase citée en début de ce travail à

1. Articles 117 et suivants de la loi de 1997 sur le trafic de stupéfiants précitée.

2. Articles 119 à 125 du CPP et article 11 (c et d) de la loi de 2008 sur l'organisation judiciaire militaire.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

l'épithète selon laquelle « Celui qui lutte contre le monstre doit veiller à ne pas devenir monstre lui-même », trouve toute sa signification.

En ce qui concerne l'instruction préparatoire, le législateur l'a tout simplement ignorée. En disposant que « Pour l'application de la présente loi, le tribunal militaire est saisi par un ordre de mise en jugement direct du Commissaire du gouvernement compétent »¹; ce qui signifie tout simplement qu'après la phase de l'enquête, on va directement passer à celle de jugement. On sait que la loi de 2008 sur l'organisation judiciaire militaire a prévu deux modes de mise en mouvement de l'action publique par le ministre chargé de la justice militaire qui délivre : soit un ordre de mise en jugement direct s'il estime que l'affaire est en état d'être jugée, soit un ordre d'informer s'il juge que l'affaire nécessite une information judiciaire².

Or la loi sur le terrorisme a choisi la première voie en ignorant la seconde. Pourtant, l'alinéa 2 du même article 12 de la loi sur l'organisation judiciaire prévoit que l'information judiciaire est obligatoire en matière criminelle. Il n'est pas sans importance de rappeler que toutes les infractions terroristes sont des crimes. À la question de savoir s'il y a instruction préparatoire en matière d'infractions terroristes, on peut donner une réponse négative en s'appuyant sur l'article 1^{er}, alinéa 2 de la loi sur le terrorisme qui dispose que « Le Code pénal, le Code de procédure pénale et le code de justice militaire demeurent applicables dans leurs dispositions non contraires à la présente loi »; ce qui signifie *a contrario* que les dispositions de ces codes contraires à celles de la loi de 2014 sur le terrorisme, ne s'appliquent pas.

1. Article 12 de la loi sur le terrorisme.

2. Article 12 (1) de la loi de 2008, portant organisation militaire.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Il s'agit là de l'application des principes de droit bien connus selon lesquels « le spécial déroge au général »¹, et les dispositions de la loi nouvelle abrogent celles de l'ancienne loi sur la même question.

On court le risque d'assister à des procès bâclés, n'offrant pas à la personne poursuivie les garanties du respect des droits de la défense tels que le droit d'être jugé dans un délai raisonnable² et le principe du contradictoire à la phase préparatoire du procès³. Pourtant, en France, l'instruction préparatoire est bien prévue dans les articles 706-16 et suivants du CPP relatifs à la poursuite, à l'instruction et au jugement des actes de terrorisme. La même rigueur se retrouve en matière de prescription.

3 - L'imprescriptibilité de l'action publique et des peines

Tel est le titre de l'article 15 de la loi qui dispose que « Pour l'application de la présente loi, l'action publique et les peines prononcées par les juridictions compétentes sont imprescriptibles ».

En droit pénal, la prescription est un mode d'extinction aussi bien de l'action publique que de la peine. Elle intervient à l'issue d'un délai après lequel l'action ne peut plus être intentée et qui empêche l'exécution de la peine issue d'une condamnation. Les délais de prescription de l'action publique sont de 10 ans pour les crimes, 3 ans pour les délits et 1 an pour les contraventions⁴.

1. « *Specialia generalibus derogant* ».

2. Garde à vue illimitée.

3. L'avocat n'assiste aux interrogatoires et confrontations qu'à partir de la phase de l'instruction préparatoire qui a été supprimée en matière d'infractions terroristes.

4. Article 65 du CPP.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Les délais de prescription de la peine sont de 20 ans pour les crimes, 5 ans pour les délits et contraventions connexes, et 2 ans pour les autres contraventions¹.

Dire que l'action publique est imprescriptible en matières d'infractions terroristes signifie que les présumés auteurs de ces infractions peuvent être poursuivis à tout moment, sans limitation de délai. En ce qui concerne la peine issue d'une condamnation, même si le condamné se cache pour se soustraire à l'exécution, celle-ci peut être faite à tout moment où il est appréhendé. En France, pour la même matière, le législateur n'a pas institué l'imprescriptibilité pour les infractions en matière de terrorisme, mais a plutôt allongé les délais².

Les conventions internationales qui régissent certaines infractions internationales demandent aux États d'instaurer l'imprescriptibilité. Tel est le cas du crime d'agression, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du génocide³.

Le Cameroun a ratifié la Convention des Nations Unies du 26 novembre 1968 qui stipule que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité sont imprescriptibles.

Toujours pour les besoins de la répression maximale des actes de terrorisme, une meilleure collaboration entre les États est nécessaire.

1. Article 67 du CP.

2. En matière criminelle, l'action publique et la peine se prescrivent par 30 ans. En matière délictuelle, l'action publique et la peine se prescrivent par 20 ans (article 706-25-1 du CPP français).

3. Article 29 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

B - Les mécanismes spéciaux d'entraide répressive

Les activités des terroristes ayant pris de nos jours une envergure régionale et même mondiale, les États se sont trouvés dans l'obligation de conclure des accords de coopération et de mettre en place des mécanismes appropriés d'entraide répressive.

La loi de 2014 n'ayant pas fait état de ce sujet, on peut exploiter le CPP et les accords internationaux conclus et ratifiés par le Cameroun en la matière. Ces derniers ont prévu aussi bien l'extradition que les autres mécanismes d'entraide répressive.

1 - L'extradition ou la remise de police à police

L'extradition est la forme d'entraide judiciaire la plus ancienne. Elle peut être définie comme étant « *le mécanisme juridique par lequel un État (l'État requis), sur le territoire duquel se trouve un individu, remet ce dernier à un autre État (l'État requérant) afin qu'il le juge (extradition afin de jugement) ou lui fasse exécuter sa peine (extradition à fin d'exécution)* »¹.

L'extradition est dite active lorsque le Cameroun est l'État requérant et passive lorsque le Cameroun est l'État requis.

La Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme stipule dans son article 8 (1) que « les États Parties s'engagent à extraditer toute personne poursuivie, inculpées ou condamnée pour des actes terroristes commis dans un autre État Partie et dont l'extradition est sollicitée par cet État conformément aux procédures et modalités prévues par la présente

1. HUET (A.) et KOERING-JOULIN (R.), *Droit pénal international*, 3e édition 2005, PUF, p. 397. Voir aussi REBUT (D.), *Droit pénal international*, 2e édition Dalloz 2015, n° 223.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Convention ou en vertu d'accords d'extradition signés entre eux et sous réserve des dispositions de leurs législations nationales ».

L'article 5 du Règlement portant adoption de la Convention relative à la lutte contre le terrorisme en Afrique centrale a repris les mêmes dispositions. Ces textes renvoient aux conventions et aux lois nationales en vigueur dans les États, qui déterminent les conditions et la procédure d'extradition¹.

Le même règlement portant adoption de la Convention relative à la lutte contre le terrorisme en Afrique centrale, a prévu dans son article 4, alinéa 5 qu'en matière de coopération pour la lutte contre les infractions à caractère terroriste, les États parties s'engagent à :

« Remettre de police à police, sous réserve de l'accord des autorités judiciaires compétentes, les personnes arrêtées pour terrorisme ainsi que les objets (armes, munitions, explosifs, véhicules, les dossiers ou documents de procédure, d'actes ou décisions judiciaires) saisis dans le cadre d'une telle procédure, conformément aux dispositions pertinentes de l'Accord de coopération en matière de police criminelle entre les États de l'Afrique centrale, ainsi qu'aux dispositions de l'Accord d'extradition entre les États membres de la CEMAC et de l'Accord de coopération judiciaire entre les États membres de la CEMAC ».

Cette disposition vient créer le doute dans les esprits, puisque ce texte ne dit pas quand est-ce qu'il y a extradition, et quand est-ce qu'il y a remise de police à police. L'application de ces stipulations conventionnelles relatives à la remise de police à police est susceptible de porter sérieusement atteinte aux droits de la personne mise en cause.

1. KEUBOU (Ph.), *Le droit pénal camerounais et la criminalité internationale*, thèse de Doctorat/Ph. D soutenue en cotutelle entre l'Université de Dschang et l'Université de Poitiers, 2012, pp. 217 et ss.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Il faut préciser qu'on se trouve à la phase de l'enquête, c'est-à-dire la phase du procès pénal au cours de laquelle de simples soupçons pèsent sur la personne qui bénéficie pleinement de la présomption d'innocence. La remettre aux autorités de police de l'État requérant équivaldrait à se prononcer favorablement sur sa culpabilité. Cette pratique est susceptible d'ouvrir la voie aux pratiques arbitraires.

Son application systématique équivaldrait à rendre inapplicable et même inutile la procédure d'extradition¹.

Pourtant c'est cette dernière qui, soumise à des conditions strictes, est susceptible de mieux garantir les droits de la personne dont l'extradition est demandée. Dès lors, on ne comprend pas pourquoi les États membres de la CEMAC ont mis sur pied un mécanisme juridique qu'ils se sont empressés ensuite de le priver d'effets.

2 - Les autres mécanismes d'entraide judiciaire répressive

Les autres mécanismes d'entraide judiciaire répressive permettent l'accomplissement dans un pays donné d'actes ou procédures judiciaires dans l'intérêt d'un autre pays, car les lois procédurales, plus que les lois pénales de fond, ne dépassent pas les limites de l'État où elles ont été promulguées, le principe de la souveraineté faisant obstacle aux instances pénales d'un État d'exercer leurs attributions en dehors de ses frontières².

1. La majorité des demandes d'extradition qu'un État soumet aux autres États concernent les nationaux de l'État demandeur.
2. À titre d'exemple, La Cour de cassation française a décidé qu'un juge d'instruction français ne saurait procéder à des actes d'instruction, notamment l'audition d'un suspect sur le territoire étranger (Crim. 20 août 1992, bull., n° 279).



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

Ils sont prévus par l'article 14 de la convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, et les articles 4 à 6 de la Convention de l'Afrique centrale. Ils consistent en l'exécution des commissions rogatoires internationales¹, le transfèrement des témoins et l'obtention des documents, la dénonciation aux fins de poursuite² et l'échange des avis de condamnation.

La loi camerounaise portant répression de terrorisme n'est pas plus liberticide que celles des autres pays, mêmes ceux supposés plus démocratiques et où les droits de l'homme sont mieux protégés.

Cette loi n'a rien inventé, car elle a repris les qualifications prévues par différentes conventions. À notre humble avis, tout dépend de l'interprétation et de l'application qui lui seront réservées par les hommes chargés de la mettre en œuvre.

Mais à côté du volet militaire et répressif de la lutte contre le terrorisme, il n'est pas sans intérêt d'explorer d'autres voies, en s'intéressant beaucoup plus à l'origine du mal. Si on prend en considération le fait qu'au Cameroun comme ailleurs, les terroristes exploitent la misère des populations jeunes, pauvres et analphabètes pour les recruter et les endoctriner, les pouvoirs publics gagneraient à mener des actions de scolarisation et de développe-

1. La commission rogatoire internationale peut être définie comme étant « *une demande adressée par l'autorité judiciaire d'un État à l'autorité d'un État étranger d'accomplir en son nom et pour son compte une mesure d'instruction* ». Il s'agit des mesures d'instruction telles que la vérification des pièces, transport sur les lieux, audition des personnes, les perquisitions et les saisies.
2. Au lieu de solliciter l'extradition d'un délinquant, ou de solliciter l'exécution des commissions rogatoires, l'État requérant peut choisir, pour pallier aux inconvénients qui résulteraient d'un refus d'extrader, de faire juger la personne là où elle se trouve par les juridictions de l'État requis. Il suffit de faire une dénonciation aux fins de poursuite qui doit être initiée par le ministère de la justice de l'État dénonciateur et envoyée au même ministère de l'État où se trouve la personne en cause. Toute autre voie de transmission de la dénonciation peut être arrêtée d'accord parties.



Doctrine - La répression du terrorisme au Cameroun : une législation exceptionnelle pour des circonstances exceptionnelles

ment dans les zones indexées, pour sortir les populations de la misère, afin de couper l'herbe sous les pieds des terroristes.



La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC à la lumière du Règlement n°01/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme de la prolifération en Afrique Centrale

Par: NGUIFFEU TAJOUO Eddy L.

Docteur en droit de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne en France

Enseignant-chercheur à l'Université de Dschang au Cameroun

Discipline : *Droit privé communautaire*

Matière : *Droit pénal communautaire*

Résumé : *La criminalité financière est un ensemble d'opérations économiques, juridiques et financières tendant d'une part à introduire dans l'économie légale, des fonds issus des activités criminelles et d'autre part, à financer des activités criminelles, en l'occurrence le terrorisme, qui, depuis le 11 Septembre 2001, est devenu une préoccupation internationale. Conscient de l'ingéniosité des criminels à col blanc, de la nature transnationale de ces agissements et des risques encourus pour les économies fragiles des États de la sous-région, le législateur de la CEMAC a procédé, depuis 2003, par une série de réformes directement applicables dans l'ordre interne des différents*



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

États membres, à l'identification, la prévention et la répression de ce phénomène. Le 11 avril 2016, à l'occasion de la révision du Règlement de 2003, le législateur CEMAC a réécrit le système de détection et de prévention de la lutte contre le blanchiment des capitaux, du financement du terrorisme et de la prolifération. L'arsenal institutionnel et normatif mis en place pour prévenir ces infractions, gage de l'efficacité de leur répression, constitue le socle de notre réflexion.

Financial criminality is all about a set of financial, economic and judicial operations tendering on the one hand, to included in the legal economy, funds derived from criminal activities and on the other hand, the financing of criminal activities, in this case terrorism, which, since the September 11, 2001 attack, has become an international preoccupation. Conscious of the wit of white collar criminal, risk incurred by the community financial system and most especially of the transnational nature of these dealings, the legislator of the CEMAC have proceeded, since 2003, via a series of reforms which are directly applicable in the internal order of the different members states. The 11th april 2016, at the occasion of the reform of Regulation of 2003, the CEMAC legislator have rewriting the system of detection and prevention of money laundering, proliferation and terrorism financing. This preventive arsenal, gage of the repressive efficacy, is the main base of our analysis

Introduction

Il y a quelques années encore, la sous-région d'Afrique centrale semblait épargnée par le phénomène grandissant de la criminalité financière¹. Mais sans

1. La criminalité financière est une réalité dans la sous-région. Seulement, il n'existe presque pas d'indications quantitatives précises sur l'ampleur de cette criminalité.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

sous-estimer ce qui n'était encore qu'une menace marginale, le législateur de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)¹ a anticipé sur la lutte contre ce nouveau « *cancer de l'économie moderne* »² en adoptant le 04 avril 2003, le Règlement n° 01/03/CEMAC/UMAC/CM portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique Centrale³. Ce texte a été abrogé par le Règlement n° 01/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme et de la prolifération en Afrique Centrale⁴. Toujours sur le plan normatif, il avait auparavant adopté le 1^{er} avril 2005, le Règlement COBAC R-2005/01 relatif aux diligences des établissements assujettis en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en Afrique Centrale. Un autre règlement de la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (CIMA)⁵ est venu préciser, en ce qui concerne les compagnies d'assurances exerçant sur le territoire des États parties de la CEMAC, leurs obligations et les procédures internes dans le cadre de la lutte contre la criminalité financière. Ces différents textes régionaux sont appuyés au plan interne par un ensemble de lois

1. La CEMAC regroupe six États : le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Équatoriale, la République Centrafricaine et le Tchad.
2. Cf. ABISSAMA ONANA, « Activités criminelles et blanchiment des capitaux en Afrique centrale », *Les débats économiques du Cameroun et d'Afrique*, Édition Prescripto, 2004, pp. 401 et s.
3. Ce texte a été révisé en octobre 2010 par le Règlement n°02/2010 qui instituait la compétence liée du Procureur de la République dans le déclenchement des poursuites en cas d'infraction.
4. Ce nouveau Règlement consacre l'incrimination nouvelle des actes de prolifération des armes à feu et de destruction massive, l'imprescriptibilité des infractions visées, l'élargissement des personnes à risque et met en place un système d'évaluation des risques.
5. Cf. Règlement n° 0004/CIMA/PCMA/PCE/SG/08 du 4 octobre 2008 définissant les procédures applicables par les organismes d'assurances dans les États membres de la CIMA dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

prises pour lutter contre ce phénomène grandissant¹.

Fille aînée du capitalisme triomphant², la criminalité financière s'accommode de multiples dénominations telles que la « *criminalité organisée* », la « *délinquance économique et financière* », la « *délinquance économique et financière transnationale* », la « *criminalité en col blanc* », auxquels d'autres concepts à connotation plus juridique comme la corruption, le blanchiment d'argent, les réseaux criminels et terroristes se sont greffés. Concrétisée par une masse de transactions relatives à des opérations illicites (qualifiées de crimes et délits au regard des lois nationales ou accords internationaux), la criminalité financière peut s'entendre comme un ensemble d'agissements illégaux qui procède par le système financier ayant pour objectif de nuire gravement à l'équilibre financier international et de mettre à genoux les économies nationales ayant une structure fragile³. Ignoré jusqu'à un passé assez récent, le phénomène de la criminalité financière connaît de nos jours une évolution remarquable et une ampleur inquiétante⁴. Cette évolution exponentielle s'est accompagnée fort heureusement d'une mobilisation sans précédent de la communauté internationale.

1. Au Cameroun, on peut citer la Loi n° 2003/004 du 04 avril 2003 relative au secret bancaire, la loi n°2011/028 du 14 décembre 2011, modifiée et complétée par le loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012 portant création d'un Tribunal criminel spécial, les décrets n°2005/187 du 31 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale d'Investigation Financière, et n° 2006/088 du 11 mars 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale Anti-Corruption, etc.
2. Cf. TSAFACK NANFOSSO (R.), « Corruption, criminalité financière et relations Nord-Sud », *Actes du séminaire organisé à l'IRIC, Université de Yaoundé II, sur le thème « Les mécanismes internationaux de lutte contre la corruption »*, Yaoundé, 24-28 avril 2006.
3. Cf. NGUIFFEU TAJOUO (E. L.), *La lutte contre la criminalité financière en zone CEMAC, Études à la lumière du modèle européen*, Éditions Universitaires Européennes, 2011, p. 7.
4. Au total, le produit criminel mondial brut dépasse largement les 1000 milliards de dollars annuels (soit près de 20 % du commerce mondial). Cf. Rapports annuels du GAFI sur le site www.fatf-gafi.org



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

La confiscation des revenus criminels nuit à la répartition normale des richesses et donc à la croissance mondiale. Par ailleurs, l'afflux *d'argent sale* peut, localement, déstabiliser un marché, voire une économie. Il est indéniable que les activités criminelles, difficiles à mesurer, faussent les statistiques économiques disponibles et empêchent tout diagnostic précoce d'une crise en germe¹. Une variation de la demande d'une monnaie nationale, par exemple, a des effets sur le taux de change et les taux d'intérêts; si l'origine en est un mouvement de capitaux dû au blanchiment d'argent, il n'apparaîtra pourtant pas dans les statistiques. Enfin, *l'argent sale* présente un risque pour le fonctionnement efficient des marchés dans la mesure où les déplacements de capitaux se font hors de toute logique économique : ceux qui veulent blanchir de l'argent recherchent non pas le meilleur rendement, mais le meilleur compromis entre sécurité du recyclage des fonds et objectif de rentabilité de l'opération².

Face à ces conséquences désastreuses qu'entraînent les activités des organisations criminelles sur les économies nationales et transnationales, la lutte contre le crime de l'argent est devenue une nécessité pressante. La stratégie adoptée à cet égard a été globale en raison du caractère transnational de ces activités illicites, tant il est vrai que toute stratégie de lutte contre ce fléau qui se limiterait à la seule sphère nationale serait inéluctablement vouée à l'échec. C'est dans cette logique que s'inscrit l'engagement des États de l'Afrique Centrale dans sa politique répressive. Plusieurs données socio-économiques justifient leur démarche : la conjoncture économique difficile³ accom-

1. Cf. ANGRA (J.-Y.), La lutte contre le blanchiment d'argent dans le système économique et financier en Afrique : analyse critique des procédures existantes et propositions d'axes d'amélioration, disponible sur le site www.memoireonline.com
2. *Idem*.
3. La plupart des pays de la sous-région sort à peine d'une décennie de crise économique dont les séquelles sont encore perceptibles de nos jours telles les baisses des salaires, l'augmentation du taux de chômage, etc.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

pagnée d'une généralisation des mouvements terroristes, la forte utilisation des liquidités dans les transactions, les « *besoins d'argent frais* » et d'investissements. La libéralisation des marchés, l'ouverture ou la porosité des frontières¹, la privatisation des entreprises publiques, la mise sur pied de la place boursière communautaire², sont des données nouvelles qui exposent la sous-région à la criminalité financière.

L'« *économie souterraine* »³ ne se soucie plus seulement des méthodes de dégrisement des fonds d'origine criminelle. Elle a élargi son champ d'action et participe désormais à la préparation et à la perpétration d'autres actes criminels. Le législateur de la CEMAC, inspiré en cela par les standards internationaux⁴, ne s'est plus limité à l'incrimination générale du blanchiment des capitaux⁵.

1. Au nom de la libre circulation des biens et capitaux, des services et des personnes dans la CEMAC.
2. Dans la zone CEMAC, on retrouve deux places boursières : la Douala Stock Exchange (DSX) et la Bourse des Valeurs Mobilières d'Afrique Centrale (BVMAC) qui depuis 2006 ont pris leur véritable envol. Toutefois, la jeunesse de ces structures est de nature à attirer les criminels.
3. Cf. CUTAJAR (C.), STORK (M.), *Blanchiment de profits illicites*, Presses Universitaires de Strasbourg 2000, p. 10.
4. Cf. Recommandations du GAFI, les différentes Directives et Conventions des Nations Unies, de l'Union Européenne et de l'Union Africaine contre la criminalité transnationale organisée et la corruption.
5. Cf. Loi camerounaise n°97/019 du 07 août 1997 relative au contrôle des stupéfiants, des substances psychotropes et des précurseurs. Seul le blanchiment d'argent issu du trafic des stupéfiants y est visé.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

Il a étendu sa riposte pénale aux hypothèses d'affectation des capitaux même d'origine licite à des fins criminelles pour retenir les infractions nouvelles de financement du terrorisme et de financement de la prolifération des armes de destruction massive¹. Bien plus, il ressort de ce Règlement de 2016, d'application directe dans les États membres², des sanctions à la dimension du crime³.

Tout cet arsenal répressif est coiffé en amont par un mécanisme de détection et de prévention qui vise à empêcher l'utilisation du système financier à des fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et de la prolifération. C'est ce volet préventif, organisé par le Titre 2 du Règlement de 2016, qui sera revisité tout au long de cette réflexion. Ainsi, au regard de la recrudescence remarquable ces derniers temps, des attaques terroristes et des scandales financiers dans le monde, il nous a semblé pertinent de questionner l'efficacité du nouveau dispositif préventif de la lutte contre la criminalité financière au lendemain de l'adoption du Règlement n° 01/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 désormais en vigueur au sein des États membres de la CEMAC. La démarche essentiellement basée sur l'analyse des textes communautaires, de la doctrine et des cas de jurisprudence dans une approche de droit comparé nous a permis de déboucher sur une relecture de l'organisation de la vigilance financière (I) et du système d'alerte mis en place (II).

1. Cf. art. 1^{er} al. 36 et 37 Règlement CEMAC n° 01/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme et de la prolifération.
2. Dans la pratique judiciaire camerounaise en particulier, on peut encore déplorer la réticence des juges nationaux à faire recours aux incriminations et sanctions définies au niveau communautaire.
3. Cf. art. 114 à 132 du Règlement n° 01/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016.



I - Le renforcement du dispositif de vigilance financière

Contrairement au Règlement CEMAC du 04 avril 2003, le nouveau Règlement CEMAC relatif à la lutte contre la criminalité financière en Afrique Centrale consacre désormais un important dispositif à la vigilance financière¹.

Au-delà de la mise en place d'un cadre d'évaluation des risques², l'organisation et la lisibilité de la vigilance financière dans la lutte contre la criminalité financière ont été véritablement renforcées. Désormais, il semble plus aisé d'identifier les personnes assujetties (A) et les obligations préventives mises à leur charge (B).

A - L'identification extensive des personnes assujetties à la vigilance financière

Les personnes assujetties à la vigilance financière sont déterminées aux articles 6 et 7 du Règlement CEMAC de 2016. Ces dispositions énumèrent explicitement, avec une approche extensive (2), les structures susceptibles d'accomplir ou de faciliter le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ou de concourir à leur réalisation (1).

1 - Les personnes assujetties explicitement visées

Aux termes des articles 6 et 7 du Règlement CEMAC de 2016, les personnes assujetties à la vigilance financière peuvent être regroupées en trois grandes

1. Cf. art. 15 à 64 du Règlement n° 01/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme et de la prolifération, soit au total une cinquantaine d'articles.
2. Cf. art. 12 à 14 du Règlement précité. Les mesures d'évaluation des risques édictées visent à aider les personnes assujetties à identifier, gérer et atténuer les risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

catégories : les structures financières et commerciales, les membres des professions libérales et indépendantes, et les organismes à but non lucratif.

Les structures financières regroupent les trésors publics des États membres, les administrations des régies financières, la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC) et les organismes financiers, notamment les établissements de crédit, les services financiers de la poste, les établissements de micro-finance, les sociétés d'assurance et de réassurance, les courtiers d'assurance et de réassurance, les bourses des valeurs mobilières, les organismes assurant les fonctions de dépositaire central ou de banque de règlement, les sociétés de gestion de patrimoine, les entreprises offrant des services d'investissement, les organismes de placement collectif en valeurs mobilières, les sociétés de gestion des organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

Les structures commerciales quant à elles renvoient à la catégorie des commerçants indépendants ou constitués sous forme sociétaire et exploitant un fonds de commerce qui présente des risques sérieux d'utilisation à des fins de blanchiment, tels les changeurs manuels; les gérants, propriétaires et directeurs de casinos ou établissements de jeux, y compris les loteries nationales; les sociétés de transport et de transfert de fonds et valeurs; les agences de voyage, les marchands d'articles de valeur tels que les œuvres d'art, les métaux précieux, les pierres précieuses; les concessionnaires automobiles¹. La nouvelle réglementation a intégré dans cette catégorie les agents sportifs, les quincailleries, les marchands des matériaux de construction, les sociétés de gardiennage, les commissionnaires agréés en douane, consignataires de navires, les sociétés d'acconage et tous les prestataires intervenant dans la chaîne import-export, les apporteurs d'affaires aux institutions financières, les

1. Le Chapitre 9 du Règlement COBAC de 2005 (articles 43 à 55) impose aux institutions assujetties, l'obligation de se doter d'une organisation et de procédés internes appropriés pour la lutte contre le blanchiment des capitaux.



Doctrines - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et toute personne physique ou morale négociant des biens avec paiements effectués ou reçus en espèces pour un montant de cinq millions de francs CFA. Il s'agit au sens de l'article 1-32 du Règlement de 2016, des Entreprises Non Financières Désignées (ENFD).

S'agissant des membres des professions libérales et indépendantes, le Règlement CEMAC de 2016 comme celui de 2003, assujettit certaines professions libérales au titre de la lutte contre le blanchiment des capitaux. Parmi ces professions libérales assujetties, les unes sont juridiques (notaire, conseiller juridique, huissier, commissaire-priseur, avocat, mandataires judiciaires à la liquidation d'entreprises, administrateurs judiciaires, et autres praticiens du droit indépendants qui se sont constitués intermédiaires ou représentants d'une personne dans l'accomplissement d'un certain nombre d'actes relatifs à la manipulation des avoirs de la personne qu'il représente); et les autres ont un caractère financier et comptable (commissaires aux comptes¹, auditeurs externes², conseillers fiscaux, experts comptables³ et autres professionnels impliqués dans la gestion financière et comptable de structures commerciales ou même juridiques.). Les agents immobiliers, y compris les agents de

1. Il s'agit des contrôleurs ou des surveillants des comptes de la société commerciale. (Cf. art. 150 et 153 AUDSCGIE de l'OHADA). À ce titre, ils sont tenus de contrôler et de signaler toute irrégularité comptable à la fois aux associés et aux autorités compétentes s'il apparaît des risques ou des actes de financement illicite.
2. L'audit est une forme moderne de la notion de contrôle, entendue comme une vérification, une inspection, une surveillance, un examen critique. Il est externe lorsqu'il est diligenté à l'initiative ou dans l'intérêt des partenaires de l'entreprise. Cf. VIDAL (D.), *Audit et révision légale*, Litec, 3^e éd., 2000, p. 2.
3. Les experts comptables sont des professionnels indépendants « dont la mission contractuelle vise à réviser, apprécier ou attester les comptabilités d'entreprises et d'organismes ». Cf. *Lexique de gestion*, Dalloz, 5^e éd., 2000, p. 47.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

location¹, qui ne rentrent véritablement dans aucune de ces catégories, sont également assujettis à la vigilance financière du fait de leur activité et du risque que représente leur secteur d'activité dans la circulation de l'argent illégitime.

Les organismes à but non lucratif regroupent l'ensemble des associations, fondations ou organisations non gouvernementales régulièrement constituées et ayant pour objet principal la collecte ou la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles, ou pour d'autres types de bonnes œuvres.

Il convient de souligner que le Règlement de 2003 en son temps, n'avait pas perçu l'implication potentielle ou réelle de ces organismes à but non lucratif dans la criminalité financière. Désormais, ces organismes sont soumis à l'obligation de vigilance financière, même si la question de sa mise en œuvre peut susciter des interrogations au regard de la nature et de la structure particulières de certains organismes à but non lucratif. La liste désormais très fournie des personnes assujetties à la vigilance financière du fait de leur activité professionnelle n'épuise malheureusement pas la catégorie. C'est certainement pourquoi le législateur a conservé une logique extensive à l'égard des professionnels soumis à la vigilance financière.

2 - L'extension envisagée des personnes soumises à la vigilance financière

La liste des personnes assujetties a été révisée et allongée dans le nouveau texte communautaire consacré à la lutte contre la criminalité financière, mais

1. Il convient de souligner que la profession d'agent immobilier semble peu répandue dans la sous-région et plus particulièrement au Cameroun où on a vu proliférer ces dernières années dans le secteur informel des intermédiaires qui se chargent de trouver des appartements à louer pour des locataires dans le besoin. Pourtant, le secteur immobilier présente des risques importants d'utilisation aux fins de blanchiment des capitaux.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

sans empêcher le législateur de maintenir une approche extensive des personnes soumises à la vigilance financière. L'extension des personnes assujetties est clairement envisagée à l'article 6 du Règlement CEMAC de 2016¹. D'après ce texte, « *les dispositions des titres 2, 3 et 4 du présent Règlement sont applicables à toute personne physique ou morale qui, dans le cadre de sa profession réalise, contrôle ou conseille des opérations entraînant des échanges, des placements, des conversions ou tous autres mouvements de capitaux notamment ...* ». L'usage de l'adverbe « *notamment* » fait de l'énumération qui suit cette disposition une liste non limitative.

Elle est simplement indicative et les États membres ont désormais la latitude d'étendre cette liste selon leur contexte juridico-économique. Tel n'était pas le cas dans le Règlement de 2003. En effet, le dernier alinéa de l'article 7 du nouveau Règlement précise clairement qu'un État membre peut, selon les risques présentés par une profession, inscrire ladite profession sur la liste des professions assujetties à la vigilance financière.

Dorénavant, la vigilance financière est imposée de manière générale à toute personne physique ou morale réunissant les critères dégagés par l'article 6 du Règlement CEMAC de 2016.

Il s'agit d'une part de l'exercice d'une profession à l'occasion de laquelle la personne concernée est en contact permanent avec des capitaux et procède à diverses transactions et opérations sur ceux-ci; et d'autre part de l'exercice d'une activité présentant un risque d'utilisation à des fins de blanchiment ou de financement du crime. Ce risque peut se déduire de la nature et de l'importance des transactions effectuées au cours de l'activité. Il se mesure également au poids du secret professionnel qui pèse sur la personne promotrice de l'activité en question. Enfin, ce risque peut découler de la manipula-

1. Cf. également article 7 alinéa 1^{er} de la Convention de Palerme.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

tion en espèces d'une masse monétaire importante. Ainsi, tout fonctionnaire, tout commerçant ou toute société remplissant ces critères sera tenu à l'ensemble des obligations préventives de vigilance financière.

Le contrôle des personnes assujetties à l'obligation de vigilance financière qui n'avait pas retenu l'attention du législateur en 2003, transparait finalement dans le nouveau dispositif mis en place¹.

L'idée ici était de passer d'un contrôle de la clientèle au contrôle des institutions financières assujetties. Il reste alors à identifier, au plan national ou communautaire, les institutions de contrôle de l'action de chacune des catégories des personnes assujetties, à l'instar de ce que font la COBAC et la BEAC sur les activités des banques.

Le législateur aurait bien fait de confier cette tâche au Secrétariat Permanent Groupe d'Action de lutte contre le Blanchiment en Afrique Centrale (GABAC). Créé par Acte additionnel n° 9/00/CEMAC-086/CCE du 14 décembre 2000, le GABAC remplit les missions d'organe technique, d'assistance et d'évaluation de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Afrique Centrale. Il assume également une mission de coopération avec les structures similaires existant entre États membres, en Afrique et dans d'autres sous régions dans le monde. Nous pensons que cet organe pouvait également étendre son champ d'action au contrôle de l'ensemble des personnes assujetties non soumises à un contrôle. La justification de cette mesure est simple. Malgré l'édiction de l'obligation de vigilance, les personnes assujetties sont souvent négligentes ou même complices et laissent se réaliser des opérations de blanchiment ou de financement du terrorisme. De plus, elles ne disposent pas toujours de moyens adéquats pour bien exécuter leurs obligations désormais densifiées.

1. Cf. art. 44, 91, 92 et 93 du Règlement CEMAC précité.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

B - La densification des obligations préventives consacrées

Le nouveau dispositif communautaire CEMAC dédié à la lutte contre la criminalité financière a renouvelé tout en les densifiant, les obligations préventives. Ces obligations renforcées ou allégées selon que le risque d'infraction est important ou non¹, sont désormais constantes et permanentes². Dans l'ensemble, elles sont générales (1) ou spécifiques (2).

1 - La consistance des obligations générales

Les obligations générales consacrées au chapitre de la vigilance financière dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sont l'obligation de connaissance de la clientèle (a) et l'obligation de conservation des documents (b).

a - L'obligation de connaissance de la clientèle

Les organes assujettis à la vigilance financière doivent s'assurer, avant de nouer une relation contractuelle ou d'assister un client habituel ou

-
1. À titre de droit comparé, en fonction de l'intensité du risque de blanchiment des capitaux et de financement de terrorisme, le Code monétaire et financier français envisage l'allègement et le renforcement des obligations consacrées dans l'organisation de la vigilance financière. Ainsi, l'allègement de l'obligation de vigilance renvoie à la possibilité offerte aux professionnels assujettis de réduire l'intensité de cette obligation lorsque le risque de blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme leur paraît faible. Par contre, il y a renforcement de cette obligation lorsque les professionnels sont tenus d'une vigilance accrue. Cf. C. mon. fin., art. L. 561-9 I et 561-10.
 2. Cf. art. 22 et 23 du Règlement CEMAC de 2016.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

occasionnel¹ dans la préparation ou la réalisation d'une transaction, de l'identité de leurs cocontractants. C'est ce qui ressort des articles 29 à 34 du Règlement CEMAC de 2016. Une nouvelle identification du client est envisagée lorsque les institutions financières ont de bonnes raisons de penser que l'identité de leur client et les éléments d'identification précédemment obtenus ne sont plus exacts ou pertinents², ce qui n'était pas prévu dans le Règlement de 2003.

Cette vérification de l'identité se fait par l'exigence de la présentation d'un document officiel original en cours de validité et la conservation d'une copie dudit document. Lorsqu'il s'agit d'une personne physique, l'article 30 du Règlement de 2016 exige une photographie sur le document. Pour les personnes morales, l'article 31 du Règlement de 2016 précise que le document doit comporter ses statuts ainsi que tout document établissant sa constitution régulière. De plus, la personne morale cliente doit présenter l'original ou la copie certifiée conforme de tout acte ou extrait du registre officiel constatant sa dénomination, sa forme juridique, son siège social et les pouvoirs des personnes agissant en son nom. La personne assujettie doit comprendre la nature de la relation envisagée avec la personne morale, la nature de son activité et davantage sa structure de propriété et de contrôle.

En présence d'une technique de représentation ou de convention de prêter-nom, la personne assujettie doit procéder à l'identification des personnes

1. L'identification des clients occasionnels est exigée lorsque ceux-ci effectuent une transaction sur une somme supérieure à dix millions pour les personnes autres que les changeurs manuels ou les représentants légaux, directeurs et responsables des opérations des jeux, lorsque le montant de l'opération ou des opérations liées excède cinq millions pour les changeurs manuels, un million de francs pour les représentants légaux et directeurs et responsables des opérateurs de jeux. Elle est également exigée lorsque la provenance licite des fonds n'est pas certaine ou en cas de répétitions d'opérations distinctes, effectuées dans une période limitée et pour un montant individuel inférieur au seuil.
2. Cf. art. 34 du Règlement CEMAC de 2016.



Doctrines - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

représentées et de l'ayant droit économique de la transaction, en même temps qu'elle requiert l'identité et l'adresse du représentant, ainsi que les documents originaux attestant de la délégation des pouvoirs qui lui est accordée.

Il est désormais exigé au professionnel d'identifier le bénéficiaire effectif de l'opération, qui peut être le client d'une autre banque. On est presque passé du « *know your customer* » à l'obligation de connaître le client d'autrui. Le secret professionnel ne pourra être opposé à la personne assujettie¹.

Et en cas de problème d'identification insoluble rencontré en cours de fonctionnement ou lorsqu'un client exige l'anonymat ou se présente sous un faux nom, l'organe assujetti doit simplement procéder à la clôture des comptes posant problème².

Le nouveau contenu de l'obligation d'identification de la clientèle tend à rassurer. Pourtant dans la pratique, les difficultés de mise en œuvre de cette obligation demeurent. Dans un contexte où les fichiers liés à l'état civil des personnes physiques ne sont pas rigoureusement suivis, l'identité devient facilement falsifiable et l'obligation de connaissance de la clientèle pourra s'en trouver quelque peu dévoyée. Ce qui peut bien entamer l'efficacité de l'obligation de conservation des pièces et documents.

b - L'obligation de conservation des pièces et documents

L'obligation de conservation des documents et pièces est prévue à l'article 38 du Règlement CEMAC de 2016. Il ressort de cet article que les personnes

1. Lire utilement à ce sujet, TCHABO SONTANG (H. M.), *Secret bancaire et lutte contre le blanchiment d'argent en zone CEMAC*, Mémoire de DEA, Université de Dschang, juin 2006.

2. Cf. art. 14 du Règlement COBAC de 2005.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

assujetties doivent désormais conserver, et ce pour une durée de dix ans¹ à compter de la cessation des relations avec la clientèle habituelle ou occasionnelle, les pièces et documents relatifs à leur identité.

Elles conservent également toutes les pièces et documents relatifs aux opérations qu'ils ont effectuées. Il n'est plus seulement question de la tenue d' « *un fichier de centralisation des informations sur l'identité des clients donneurs d'ordre, bénéficiaires et titulaires de procurations, ayants droits économiques sur les transactions suspectes déclarées...* »².

Ainsi, le problème des opérations suspectes non déclarées ne se pose plus. De même, la question du contenu des transactions passées avec la clientèle pouvant permettre de retracer à un moment donné, les opérations passées par un client ayant un passé criminel irréfutable mais faisant désormais l'objet des poursuites pour participation à des projets criminels ne se pose plus! Dorénavant, les institutions financières doivent conserver tous les documents relatifs aux opérations avec leur diverse clientèle pour une durée de dix ans, ce qui semble plus pratique dans la lutte contre le crime de l'argent.

L'obligation de conservation des pièces et documents est doublée d'une obligation au secret ou à la confidentialité. Seules quelques entités ont le droit de se faire communiquer les documents et pièces conservés par les institutions assujetties. Il s'agit de l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF)³, de l'autorité judiciaire, des fonctionnaires chargés de la détection et de la répression des infractions liées au blanchiment des capitaux et au financement du terrorisme agissant dans le cadre d'une procédure pénale, et de

1. Une révision des dispositions des articles 39 et 40 du Règlement COBAC de 2005 qui prévoient toujours un délai de cinq ans pour la conservation des documents s'impose.
2. Cf. ancien art. 14- a du Règlement CEMAC de 2003 abrogé.
3. Cf. Décret n° 2005/187 du 31 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale d'Investigation Financière au Cameroun.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

l'autorité de contrôle de la profession, telle que la COBAC pour les établissements de crédit. Toute autre personne physique ou morale n'a donc pas la possibilité de se faire communiquer ces documents et pièces¹.

Le renforcement des obligations générales s'est accompagné d'un alourdissement des obligations spécifiques à certaines opérations et à certains clients.

2 - La vitalité des obligations spécifiques

Au chapitre des obligations spécifiques, le législateur de la CEMAC a réécrit en 2016 des mesures particulières pour des opérations (a) et des clients (b) qui présentent des risques potentiels et élevés de criminalité financière.

a - Les obligations propres aux opérations à risque

La surveillance particulière de certaines opérations est exigée par un ensemble de dispositions du nouveau Règlement CEMAC de 2016² et par les articles 16 à 25 du Règlement COBAC de 2005.

Ces dispositions énoncent des opérations dont les circonstances exceptionnelles entourant l'accomplissement inspirent le risque et appellent la méfiance.

Il s'agit des opérations inhabituelles ou celles dont le client n'a pas coutume de les accomplir, des opérations sans justification économique ou d'objet

1. La loi camerounaise de 2003 sur le secret bancaire vise le procureur de la république et toute autorité judiciaire, y compris l'officier de police judiciaire muni d'une commission rogatoire, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, les agents assermentés du trésor public, l'autorité monétaire (ministre chargé des finances), la COBAC, la BEAC, les agents de recouvrement et de poursuite de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNPS), etc. Lire utilement TCHABO SONTANG (H. M.), *Secret bancaire et lutte contre le blanchiment des capitaux en zone CEMAC*, *op. cit.*, p. 13 et s.

2. Cf. par ex. art. 35, 36, 40, 47 et 48 du Règlement CEMAC de 2016



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

illicite¹, des opérations sur des sommes dont le montant est supérieur au seuil fixé, des opérations de paiement en espèces ou par titre au porteur des sommes dont le montant est supérieur à cinquante millions dans les conditions normales, des opérations sur une somme supérieure ou égale à dix millions dans les conditions inhabituelles, les transactions des compagnies d'assurance en matière d'assurance vie, des opérations de transfert de fonds (électroniques, virements...), des opérations sur des sommes dont la provenance présente un risque (l'établissement de crédit émetteur ou destinataire, le pays d'origine ou de destination, du fait de son défaut d'engagement ou de son engagement limité dans la lutte contre les nouveaux fléaux de la finance)², etc.

Face à l'une de ces opérations, les textes communautaires exigent, en plus des obligations générales, la recherche d'un certain nombre d'informations relatives :

- à l'origine et à la destination des sommes ainsi qu'à l'objet de la transaction;
- aux caractéristiques de l'opération;
- aux modalités et conditions de fonctionnement du compte, notamment la date et l'origine du compte, les noms des mandataires et les références des comptes sans mouvement.

Ces informations doivent être recueillies aussi bien dans le cas d'activités suspectes que des comptes à haut risque³ détenus par certains clients et dans

1. La loi camerounaise n° 97/019 du 07 août 1997 relative au contrôle des stupéfiants visait essentiellement à ce sujet le blanchiment de l'argent issu du trafic des stupéfiants. Lire utilement à ce sujet : AZEUFACK WADJEH (G. A.), *La répression du blanchiment des capitaux en droit camerounais*, Mémoire de DEA, Université de Yaoundé II-Soa, 2004/2005.
2. Il s'agit pour l'essentiel des pays classés par le GAFI comme n'ayant pas pris des dispositions adéquates pour coopérer efficacement dans la lutte contre ces fléaux de l'économie moderne.
3. Cf. art. 21 et 22 du Règlement COBAC de 2005.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

certaines places spécialisées (sociétés écrans et offshore)¹ dans la gestion tolérée de la criminalité financière qu'on appelle « *les paradis fiscaux* »².

La question des transferts des fonds électroniques *via* les réseaux téléphoniques, notamment le *mobile money*, représente un défi important.

Lorsque la banque classique se met ensemble avec les transferts électroniques *via* les réseaux téléphoniques³, on peut craindre une certaine porosité mettant en mal l'obligation de connaissance de la clientèle⁴ même si l'article 30 du Règlement de 2016 prévoit expressément la vérification des virements électroniques par les institutions financières.

b - Le traitement particulier des clients à risque

L'entrée en affaires et la relation d'affaires avec certaines personnes présentant des caractéristiques particulières sont gérées différemment par rapport aux opérations habituellement traitées par la structure bancaire ou financière. Ce sera le cas précisément avec une « *personne politiquement exposée* » (P.P.E). Il s'agit, selon l'article 1 al. 55 du Règlement CEMAC de 2016, d'une personne physique ayant exercé des hautes fonctions publiques et politiques. La notion a été éclatée. On distingue désormais les PPE étrangères, nationales et des organisations internationales. Dans tous les cas et selon l'article 60 du Règlement CEMAC de 2016, il y aura nécessité d'une autorisation de la haute

1. L'actualité des *panama papers* est à ce titre assez révélateur.
2. Il s'agit d'un ensemble de circuits qui en permettant l'évasion fiscale, donnent la possibilité aux criminels de cacher la réalité de leurs opérations et même leur identité.
3. C'est le cas au Cameroun avec la convention de liaison des comptes que proposent le groupe de téléphonie mobile Orange et la banque Ecobank à travers les opérations *Orange Money*. Il est désormais possible de faire les dépôts et retraits dans un compte domicilié à Ecobank à partir d'un numéro Orange. Si ces montages ont parfois l'avantage de permettre la célérité des transactions financières, l'identification du bénéficiaire effectif de l'opération ne sera plus toujours aisée.
4. Surtout dans un contexte où l'identification des abonnés téléphoniques n'est pas toujours fiable.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

direction, d'une identification de l'origine du patrimoine et des fonds, d'une surveillance renforcée et continue de la relation d'affaires avec ces PPE.

Les « *clients non-résidents* »¹ sont soumis à une surveillance particulière. L'institution assujettie peut recourir à un tiers de réputation confirmée pour vérifier l'identité de ce client ou exiger que les documents habituellement requis soient soumis à d'autres formalités (authentification, complément par des pièces jointes...), etc.

De plus, l'entrée en affaires est contrôlée et conditionnée par l'approbation d'une personne habilitée et faute d'approbation par cette dernière, l'établissement assujetti doit renoncer à entrer en relation d'affaires avec le client.

La « *clientèle recommandée* » est, selon l'article 3-d du Règlement COBAC de 2005, celle dont la relation d'affaires avec un établissement assujetti procède de l'invitation d'un tiers, intermédiaire pouvant être une personne morale ou physique.

La personne assujettie évalue soigneusement la compétence et l'honorabilité des intermédiaires ayant recommandé le client et vérifie qu'ils accomplissent normalement leur devoir de diligence en procédant si nécessaire à des examens périodiques de conformité et de fiabilité.

Les mêmes exigences s'imposent pour les transactions et opérations avec les prestataires de services aux trusts et aux sociétés, les négociants en pierres et métaux précieux, les organismes à but non lucratif, les casinos et les établissements de jeux.

1. Le client non-résident est aux termes de l'article 3 alinéa e du Règlement COBAC de 2005, une personne physique ou morale implantée dans un État non membre et sollicitant l'ouverture d'un compte ou la réalisation d'une opération dans un établissement sis dans un État membre.



Doctrines - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

Les « *personnes listées* » quant à elles sont des personnes physiques ou morales ou une organisation figurant sur la liste établie par le Comité de sanctions conformément aux Résolutions des Nations Unies pour la lutte contre le financement du terrorisme¹.

Selon les articles 35 et 36 du Règlement COBAC de 2005, l'établissement assujéti doit déclarer à l'ANIF les opérations et avoirs des personnes listées qu'il examine de façon particulière. Le parquet pourra ainsi, une fois saisi par l'ANIF, ordonner la suspension provisoire d'exécution de l'opération et l'interdiction de mettre à la disposition de la personne listée, les fonds et biens saisis et gelés².

Le Règlement CEMAC de 2016 ne s'est pas véritablement penché sur ces catégories de clients à risque.

Toutes ces obligations, bien que prometteuses, méritent encore quelques réajustements pour une lutte efficace contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et la prolifération en Afrique Centrale.

Il serait judicieux de revoir par exemple la notion de « *personne listée* » en l'étendant à toute personne condamnée ou suspectée d'être l'auteur ou le complice d'une infraction génératrice de revenus ou d'une violation des droits de l'Homme en rapport avec le crime organisé. Aussi, une forte bancarisation

1. La particularité majeure apparaît au niveau des restrictions auxquelles sont soumises ces personnes listées. Cf. EDANDE MFEGUE (C.), « La prévention et la répression du blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en Afrique Centrale », *Actes du Séminaire de sensibilisation au droit communautaire et à l'intégration dans la zone CEMAC*, Libreville Gabon, du 02 au 06 novembre 2004, éd. GIRAF, coll. DTE, Mars 2005, p. 24 et s.
2. Cf. art. 37 et 38 du Règlement COBAC de 2005.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

des transactions¹ s'impose afin de rendre la tâche moins complexe au professionnel au moment de donner l'alerte.

II - La mise en place d'un système d'alerte structuré

Dans le Règlement CEMAC de 2003, la prévention et la détection du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme étaient traitées dans deux titres distincts, ce qui entamait profondément la lisibilité du système.

Le dispositif mis en place depuis le 11 avril 2016, en supprimant cette distinction, propose une refondation du régime (A) et un réaménagement de la procédure (B) de la déclaration de soupçon.

A - La refondation du régime de la déclaration de soupçon

Les dispositions nationales² et communautaires³ obligent, conformément aux indications internationales⁴, les organismes assujettis à la vigilance financière, à donner l'alerte dans deux situations. *Primo*, lorsque le professionnel assujetti a eu connaissance des actes matériels de blanchiment ou de financement du crime et de la prolifération, il procède à la dénonciation de l'infraction et l'autorité compétente constate la matérialité desdits actes. *Secundo*, si le professionnel a de simples soupçons de l'accomplissement d'actes constitutifs des infractions visées, il procède à la déclaration de soupçon.

-
1. Les banques sont favorables au blanchiment, mais le blanchiment au sein des banques est plus facilement maîtrisable que le blanchiment « *informel* ».
 2. Décret n° 2005/187 du 31 Mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'ANIF.
 3. Cf. par exemple les art. 8, 18 à 23 et art. 26 à 33 du Règlement COBAC de 2005.
 4. Cf. art. 7 de la Convention de Palerme.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

Le cadre de cette déclaration (1), l'encadrement du devoir de secret professionnel (2) ont été refondus par le Règlement CEMAC de 2016 de lutte contre la criminalité financière en Afrique Centrale.

1 - L'élargissement du cadre de la déclaration des opérations suspectes

Aux termes de l'article 18 du Règlement CEMAC de 2003 repris par l'article 29 du Règlement COBAC de 2005, les personnes assujetties à la vigilance financière étaient tenues de faire leur déclaration à l'ANIF dans des cas spécifiques.

La déclaration pouvait être verbale ou écrite, et même par téléphone à condition d'être confirmée par télécopie ou tout autre moyen écrit. Il revenait à l'ANIF d'accuser réception de la déclaration avec la possibilité pour le déclarant de demander que l'Agence n'accuse pas la réception de la déclaration.

Désormais, selon les articles 83 et 86 du Règlement CEMAC de 2016, les personnes assujetties sont tenues de déclarer seulement par écrit et par tout moyen laissant trace écrite¹ à l'ANIF, selon un modèle de déclaration fixé par arrêté du Ministre chargé des Finances sur proposition de l'ANIF, les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont des bonnes raisons de soupçonner qu'elles sont le produit d'une activité criminelle ou ont un rapport avec une infraction de blanchiment des capitaux, de financement du terrorisme et de la prolifération.

La même exigence s'impose aux personnes assujetties lorsque les sommes ou opérations ou tentatives d'opérations dont elles savent, soupçonnent ou ont des bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale ou douanière; lorsque l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire

1. Les déclarations faites téléphoniquement ou par moyen électronique doivent être confirmées par écrit dans un délai de quarante (48) heures. Cf. art 86 Règlement CEMAC de 2016.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

effectif ou du constituant d'un fonds fiduciaire ou de tout autre instrument de gestion d'un patrimoine d'affectation reste douteuse en dépit des diligences effectuées conformément à la réglementation en vigueur.

Sur proposition de l'ANIF, un arrêté du Ministre des Finances peut étendre l'obligation de déclaration aux opérations pour compte propre ou pour compte de tiers effectuées par les institutions financières avec des personnes physiques ou morales, y compris leurs filiales ou établissements, domiciliées, enregistrées ou établies dans l'ensemble des États ou territoires dont les insuffisances de la législation ou les pratiques font obstacle à la lutte contre la criminalité financière. Les éléments d'information relatifs aux opérations de transmission des fonds effectuées à partir du versement d'espèces ou au moyen de monnaie électronique sont soumis aux mêmes formalités de déclaration de soupçon. Un arrêté ministériel fixe par ailleurs le montant seuil.

Toutefois, la personne assujettie doit porter à la connaissance de l'ANIF, sans délai, toute information de nature à infirmer, conforter ou modifier les éléments contenus dans la déclaration de soupçon. Mais avant, la personne assujettie doit s'abstenir d'effectuer toute opération dont elle soupçonne qu'elle est liée à l'une des infractions visées, jusqu'à ce qu'elle fasse la déclaration de soupçon. Et si l'opération devant faire l'objet de la déclaration de soupçon a déjà été réalisée, soit parce qu'il a été impossible de surseoir à son exécution, soit que son report aurait pu faire obstacle à des investigations portant sur une opération suspectée, soit qu'il est apparu postérieurement à sa réalisation qu'elle était soumise à cette déclaration, la personne assujettie informe, sans délai, l'ANIF.

Le Règlement CEMAC de 2003 en son temps visait uniquement les opérations ou les sommes ou tous autres biens en possession des personnes assujetties lorsqu'ils pourraient être liés à un crime ou à un délit, ou s'inscrire dans un processus de blanchiment des capitaux, ainsi que toute opération dont l'iden-



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

tité du donneur d'ordre ou bénéficiaire reste douteuse, ou encore celle effectuée par des organismes financiers avec des personnes dont l'identité des constituants ou des bénéficiaires n'est pas connue.

Le nouveau Règlement CEMAC de 2016 a considérablement réaménagé ce cadre. Pour la pleine efficacité du nouveau régime de la déclaration des soupçons, les Ministres en charge des Finances doivent, avec la plus grande diligence, définir les montants seuils, fixer par arrêté le modèle de déclaration¹ pour permettre aux personnes assujetties de déclarer les opérations et sommes suspectes portées à leur connaissance.

Les structures et l'activité des criminels peuvent, même lorsque des montages sont élaborés, laisser apparaître un certain nombre d'indices qui, lorsqu'ils sont suffisamment nombreux ou flagrants, doivent attirer l'attention du professionnel assujetti. Ainsi, dans le cadre de leur participation à la lutte contre la délinquance financière, certains professionnels² ont dressé une liste d'indices révélateurs d'opérations de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme dans différents secteurs d'activités³.

Dès la constatation de l'un des indicateurs ou de plusieurs d'entre eux, la personne assujettie doit mettre en mouvement la procédure d'alerte. Son

-
1. Faute de quoi tout le système préventif mis en place se trouverait simplement paralysé.
 2. C'est le cas des indicateurs dressés par les banquiers et l'ordre des experts comptables de France.
 3. Parmi ces indices, les plus remarquables sont le réveil brutal d'un compte inactif, des opérations de change fréquente, les virements et transferts venant de l'étranger et partant vers d'autres pays, les dépôts fréquents en dessous du seuil à partir duquel l'identification du client est obligatoire, la grande liquidité de l'actif social, la constitution en société anonyme, en société unipersonnelle ou en société civile, immobilière par exemple, l'incohérence de l'objet social, le recours à des prestations immatérielles, le versement d'honoraires ou l'encaissement de commissions ou honoraires excessifs, les entreprises d'import-export, la surfacturation ou la sous facturation.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

devoir d'alerte se heurte quelques fois à une autre obligation qui pèse sur elle ou sur certaines d'entre elles : c'est l'obligation au secret professionnel.

2 - L'encadrement du devoir de secret professionnel

Comment comprendre qu'une personne soit tenue en même temps à un secret et à la dénonciation dudit secret ? Aussi paradoxale que cela puisse paraître, l'obligation de déclaration de soupçon et l'obligation de secret professionnel peuvent pacifiquement coexister chez la même personne (a). Les évolutions actuelles sont en faveur de la déclaration de soupçon et on remarque l'introduction progressive des mesures d'incitation à la dénonciation (b).

a - La mise en difficulté du secret professionnel par l'obligation de déclaration de soupçon

Le secret professionnel est le facteur de crédibilité de certains professionnels dans leurs rapports avec leurs clients. La loi le leur impose très souvent.

Ainsi, le médecin, le banquier, l'avocat, etc., sont tenus au secret professionnel et à ce titre, sont interdits de révéler, sans l'autorisation de celui à qui il appartient, un fait confidentiel qu'ils n'ont connu ou qui ne leur a été confié qu'en raison de leur profession ou de leurs fonctions.

Le Règlement CEMAC de 2016¹ entame largement la sphère du secret professionnel et va même jusqu'à imposer une obligation de dénonciation ou de déclaration de soupçons portés sur des transactions ou des sommes suspectes.

L'obligation de confidentialité se transforme ainsi en obligation de dénonciation avec une exemption de responsabilité consacrée par l'article 102 du Règlement CEMAC de 2016 en cas de violation du secret professionnel. Cette

1. L'article 101 dudit Règlement consacre formellement la levée du secret professionnel.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

obligation de dénonciation est de nature à compromettre les relations de confiance qui existaient entre les professionnels et leurs clients grâce au secret.

L'obligation au secret et l'obligation de dénonciation ne sont cependant pas incompatibles. Elles sont au cœur d'un conflit entre deux intérêts contradictoires : d'une part, l'impératif de sécurité¹ et d'autre part, la préservation des droits et libertés fondamentaux de l'individu par le respect de sa sphère individuelle. Ainsi, le premier impératif commande d'associer au dispositif de lutte contre le crime financier les professionnels dont les activités sont particulièrement susceptibles d'être utilisées à des fins criminelles. Le second impératif quant à lui exige la préservation du secret professionnel absolu ou très rigide.

La nouvelle réglementation CEMAC a fait le choix d'une participation effective des professionnels à la lutte, prônant ainsi la primauté de l'impératif de sécurité. La lecture combinée des articles 83 et 84 du Règlement CEMAC de 2016 laisse apparaître clairement cette volonté du législateur communautaire. L'obligation de secret professionnel n'en est toutefois pas éteinte.

Chacune de ces obligations demeure effective pour des questions bien déterminées. Ainsi par exemple, les commissaires aux comptes, les experts comptables, les notaires, les huissiers de justice les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires, les avocats, *« lorsqu'ils agissent en qualité de fiduciaires ainsi que les commissaires-priseurs judiciaires sont chargés, à titre individuel, quelles que soient les modalités de leur exercice professionnel, de répondre à toute demande émanant de l'ANIF »*².

1. Qui exige de la société qu'elle lutte contre le crime organisé par tous les moyens, préventifs ou répressifs.
2. Cf. art. 85 du Règlement CEMAC de 2016.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

L'obligation de déclaration de soupçon joue lorsque les organismes assujettis « *participent à des transactions de nature financière ou pour le compte des sociétés, y compris lorsqu'ils fournissent des conseils fiscaux.* »

Il s'agit des hypothèses de « *transactions pour lesquelles le risque que les services de ces professions (...) soient utilisés à des fins de blanchiment des produits du crime est plus élevé* ».

L'obligation au secret subsiste toutefois s'agissant des informations obtenues pendant une procédure judiciaire ou lors de l'évaluation de la situation juridique d'un client¹. Ainsi, un avocat n'est pas tenu de déclarer ses soupçons sur des sommes ou des opérations de son client dont il a connaissance dans le cadre d'une procédure pénale ou d'une simple consultation juridique. Le Règlement CEMAC de 2016 n'a pas manqué de définir des mesures d'incitation à la déclaration de soupçon.

b - Pour une incitation à la déclaration de soupçon

Afin d'inciter les personnes assujetties à la déclaration de soupçon ou à la dénonciation, les textes² ont prévu des mesures spéciales à leur endroit. Ainsi, le nouveau dispositif communautaire de prévention de la criminalité financière a institué des exemptions de responsabilité en cas de déclaration de soupçon ou de dénonciation faite de bonne foi de l'infraction de blanchiment ou de financement du terrorisme et de la prolifération.

Toute personne qui procède à la déclaration de soupçon de bonne foi ne peut être poursuivie ni pour violation du secret professionnel, ni sous toute autre

1. Cf. Directive européenne n° 91/308 du 10 Juin 1991 modifiée par la directive n°2001/97 du 04 Décembre 2001. Ces textes semblent avoir fortement inspiré le législateur CEMAC.

2. Cf. Art. 88 du Règlement CEMAC de 2016, 30 à 32 du Règlement COBAC, 6 alinéa d de la loi camerounaise de 2003 sur le secret bancaire, 129 alinéa 2 de la loi camerounaise n° 97/019 sur les substances psychotropes.



Doctrines - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

qualification, notamment de diffamation, et ce, quel que soit l'issue de l'investigation menée après la déclaration. Grâce à ces exemptions, les déclarants de bonne foi ne risquent aucune sanction aussi bien civile, pénale, ou professionnelle. Dans le même sens, l'article 90 du Règlement CEMAC de 2016 fait désormais peser sur l'État membre, la responsabilité du fait des déclarations de soupçons faites de bonne foi et du fait de certaines opérations. L'article 129 alinéa 2 de la loi camerounaise de 1997 avait déjà auparavant adopté cette solution en prévoyant l'indemnisation du préjudice éventuellement subi par les personnes concernées par la déclaration.

La déclaration de soupçon est donc assortie d'un principe d'irresponsabilité civile et pénale de la personne assujettie, avec la réserve que la déclaration soit faite de bonne foi.

Dans tous les cas, il y a un fait justificatif qui consiste dans l'accomplissement d'un devoir, notamment l'exécution de la loi.

Ensuite, par un allègement du secret professionnel, le législateur CEMAC de 2016 incite les professionnels à la déclaration de soupçon¹.

Le secret professionnel n'est pas très rigide dans l'ordre interne des États de la sous-région et la loi admet souvent qu'on y déroge, s'agissant tout au moins du secret bancaire, dans l'intérêt général² ou face à certains particuliers dont les droits proviennent du client lui-même³.

1. Cf. art. 102 du Règlement CEMAC de 2016 qui consacre expressément l'exemption de responsabilité en cas de violation du secret professionnel.
2. Dans le cadre d'une poursuite pénale ou disciplinaire; Cf. Article 8 à 15 de la loi camerounaise de 2003 sur le secret bancaire.
3. Cf. Article 16 à 25 de la loi camerounaise de 2003 sur le secret bancaire précitée.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

Ces dérogations se doublent d'une obligation de déclaration de soupçon en présence de transactions ou de sommes de nature suspecte. Pour d'autres professionnels assujettis,

- malgré l'existence de l'obligation de déclaration de soupçon
- le secret professionnel demeure rigide. C'est le cas des avocats. Il faudra alors alléger le secret professionnel dans ces autres professions.

Il n'est cependant pas question de sacrifier ce dernier sur l'autel de l'intérêt général.

Il appartiendra alors au législateur de trouver le juste équilibre entre la protection de l'intérêt général et la préservation des libertés fondamentales dans la mise en œuvre de la procédure de la déclaration des opérations suspectes.

B - Le réaménagement de la procédure de la déclaration de soupçon

La procédure d'alerte est mise en mouvement par la déclaration de soupçons ou la dénonciation de l'infraction aux autorités désignées par le Règlement CEMAC de 2016 à la suite de celle de 2003 comme destinataires de cette déclaration (1). Une fois que cette exigence est accomplie, la déclaration connaît un traitement particulier (2).

1 - Les créanciers de l'obligation de déclaration de soupçons

Le Règlement CEMAC de 2016 désigne comme créanciers de l'obligation de déclaration de soupçons, le Procureur de la République d'une part (a) et l'Agence Nationale d'Investigation Financière d'autre part (b).

a - La saisine du Procureur de la République



Doctrines - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

Les articles 127 et 130 de la loi camerounaise de 1997, 6 alinéa d et 27 de la loi de 2003 et 73 du Règlement CEMAC de 2016 désignent le Procureur de la République comme destinataire de la déclaration de soupçon émanant de certaines personnes. Les textes d'origine interne désignent ainsi le Procureur de la République comme destinataire de la déclaration de soupçon de certaines personnes qui sont, au regard des articles 6 et 7 du Règlement CEMAC de 2016 et de l'article 13 du décret de 2005, assujetties à la déclaration plutôt à l'ANIF. Ainsi, les seules personnes ayant le droit de faire leur déclaration de soupçon ou leur dénonciation au Procureur de la République seraient les non professionnels et les professionnels non assujettis expressément à la vigilance financière et à la diligence au titre des articles 6 et 7 du Règlement CEMAC de 2016.

La saisine du Procureur de la République se fera ici conformément aux règles habituelles de la procédure pénale : par plainte (simple ou avec constitution de partie civile) lorsque l'acte de saisine « émane de la personne lésée par l'infraction ou de ses ayants cause »¹, par dénonciation lorsque « c'est l'acte d'un tiers qui n'a éprouvé aucun préjudice de l'infraction »² qui la révèle, par procès-verbaux et rapports des membres de la police judiciaire, etc. Elle est donc différente de la déclaration de soupçon à l'ANIF.

b - La déclaration à l'Agence Nationale d'Investigation Financière

Selon les articles 26 et 28 du Règlement COBAC de 2005, puis 83 et 86 du Règlement CEMAC de 2016, les institutions et professionnels assujettis au titre des articles 6 et 7 du Règlement CEMAC de 2016 sont tenus de faire leurs déclarations auprès de l'ANIF. Cette structure qui a été instituée dans chaque État membre de la CEMAC depuis le Règlement CEMAC de 2003 est actuelle-

1. Cf. MERLE (R.) et VITU (A.), *Traite de Droit criminel Tome 2 : La procédure pénale*; CUJAS 3e éd. 1979, p. 298.

2. *Idem.*



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

ment organisée par les articles 65 à 78 du Règlement CEMAC de 2016. Le législateur national camerounais en 2005, a organisé et réglementé son fonctionnement par le Décret n° 2005/187 du 31 mai 2005.

Au sens du droit interne camerounais, l'ANIF est un service public de renseignement financier placé sous l'autorité du Ministre de l'économie et des finances et composé de quatre membres dont un directeur et trois chargés d'études¹, tous spécialisés dans les questions financières et nommés respectivement par le Premier Ministre et par le Ministre des finances².

Sa composition a été réaménagée par le nouveau texte communautaire.

Désormais, l'ANIF doit être composée d'un haut fonctionnaire détaché par le Ministre des finances, d'un magistrat de haut rang, d'un officier de police de haut rang, d'un haut fonctionnaire de l'administration des douanes, tous spécialisés dans les questions financières³.

Elle remplit deux missions essentielles : elle est d'abord une institution investigatrice chargée de recueillir, de rassembler, de traiter et de transmettre aux autorités judiciaires les informations concernant la commission d'infractions principales ou de blanchiment.

Elle est ensuite une centrale de renseignements, une banque de données auprès de laquelle les personnes assujetties et les autorités judiciaires peuvent recueillir des informations.

1. Dans l'accomplissement de sa mission, l'ANIF dispose de services d'appui organisés par le Ministre des finances et appelés « correspondants ».
2. En France, l'institution investigatrice et de centralisation des données est le service de Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers clandestins (TRACFIN).
3. Il faut noter que dans la nouvelle composition de l'ANIF, le législateur a omis de désigner parmi les membres statutaires, un fonctionnaire de haut rang des forces armées pour tenir compte de l'infraction du financement de la prolifération.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

Les déclarations à l'ANIF sont exclusivement écrites¹. Les déclarations faites par voie de téléphone doivent être confirmées par télécopie ou tout autre moyen écrit² dans un délai de 48 heures.

Elles précisent les délais dans lesquels l'opération suspecte doit être exécutée ou le cas échéant, les raisons pour lesquelles elle a déjà été exécutée. Les déclarations faites à l'ANIF demeurent confidentielles pour permettre aux autorités de poursuite de traiter les informations reçues.

2 - Le traitement de la déclaration de soupçons

Sauf avis contraire du Procureur de la République, l'ANIF est dessaisie après la saisine des autorités judiciaires d'une affaire de blanchiment des capitaux, de financement du terrorisme et de la prolifération.

L'agence joue un rôle de premier rang dans le traitement de la déclaration des soupçons. Dans tous les cas, elle procède à une analyse des déclarations (b) grâce aux prérogatives importantes dont elle dispose (a).

a - Les prérogatives de l'ANIF dans l'analyse de la déclaration

L'ANIF dispose des prérogatives importantes pendant le traitement de la déclaration de soupçons. Elle a un droit de communication et un droit d'opposition à l'exécution des opérations.

Tout d'abord, l'article 75 du Règlement CEMAC de 2016 reconnaît à l'ANIF le droit de se faire communiquer les documents et informations qu'elle requiert

1. Cf. art. 86 du Règlement CEMAC de 2016.
2. Une question peut néanmoins être posée quant à la certification des déclarations faites par Internet. Le législateur de la CEMAC n'y donne aucune précision, pourtant le développement de ce nouveau moyen de la communication et de l'information ne manque pas d'attirer davantage des aventuriers prêts à lancer des alertes sans réels contenus.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

dans le cadre d'une investigation entreprise à la suite d'une déclaration de soupçon.

Ce droit est opposable à toute personne, physique ou morale, privée ou publique, assujettie ou non et le secret professionnel ne peut être opposé à l'Agence. En contrepartie, cette dernière est tenue au secret des informations recueillies dans le cadre de ses fonctions et missions, même après la cessation de celles-ci¹.

Ensuite, l'article 74 du Règlement CEMAC de 2016 donne la possibilité à l'ANIF de former opposition à l'exécution de l'opération objet de la déclaration. Ainsi, l'Agence notifie au déclarant, par télécopie ou tout autre moyen laissant trace écrite, l'acte d'opposition. L'opposition fait obstacle à l'exécution de l'opération pendant une durée qui ne peut excéder 48 heures.

L'exécution de l'opération est de plein droit après cette période, sauf intervention d'une décision d'une autorité judiciaire (juge de jugement, juge d'instruction ou Procureur de la République).

Le juge de l'urgence territorialement compétent peut, à la requête de l'ANIF, par ordonnance rendue au pied de ladite requête, proroger ce délai ou ordonner le séquestre provisoire des fonds, comptes ou titres concernés par la déclaration de soupçons pour une durée supplémentaire qui ne peut excéder 8 jours.

Il s'agit d'une mesure conservatoire de la phase pré-judiciaire de la répression des infractions communautaires. Elle permet de geler les opérations douteuses pour les garder en l'état et les analyser minutieusement afin d'établir leur nature frauduleuse ou non.

1. Article 31, paragraphe 2 du Règlement CEMAC de 2003.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

Le Règlement CEMAC de 2003 n'avait imparti aucun délai à l'ANIF pour le traitement de la déclaration de soupçons. Désormais, l'article 72 du Règlement de 2016 impose à l'ANIF après avoir accusé réception de toute déclaration écrite, de traiter et d'analyser immédiatement les informations recueillies et procéder, le cas échéant, à des demandes de renseignements complémentaires auprès du déclarant, ainsi que de toute autorité publique ou de contrôle. Lorsque ses investigations mettent en évidence des faits susceptibles de relever du blanchiment du produit d'une activité criminelle ou du financement du terrorisme ou de la prolifération, l'ANIF transmet un rapport au Procureur de la République pour le traitement proprement dit de la déclaration de soupçon.

b - Le traitement proprement dit de la déclaration

Le traitement proprement dit de la déclaration de soupçons est fait en deux temps.

L'ANIF doit au préalable recueillir toutes les informations utiles auprès du déclarant avec une première analyse des données avant la transmission de son rapport au Procureur de la République qui est tenu d'engager les poursuites par la mise en mouvement de l'action publique.

Une fois qu'elle reçoit la déclaration de soupçon, l'ANIF établit un accusé de réception et l'adresse à la personne ou l'institution assujettie, ce qui permet de dégager sa responsabilité¹.

Le déclarant peut toutefois demander à l'ANIF de ne pas accuser réception de la déclaration. Dès la réception, l'ANIF doit procéder à l'analyse de la déclaration. L'analyse de la déclaration consiste à transformer un simple soupçon en

1. Cf. Article 77 du Règlement CEMAC de 2016.



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

une présomption sérieuse d'infraction. L'ANIF intervient donc dans une phase qui se situe entre la suspicion et la connaissance.

C'est après cette étape que la saisine de la justice pourra être envisagée. Les informations transmises à l'Agence font l'objet d'un enregistrement.

La mission d'expertise de l'agence se matérialise par la collecte et l'exploitation de toutes les informations utiles concernant les personnes mises en cause et les opérations suspectes.

Ici, l'agence fouille dans les bases de données personnelles et dans les différentes bases de données auxquelles elle est connectée, sur Internet et auprès des autres services de l'État ou des services sous régionaux, internationaux ou d'autres États.

Il est question pour elle d'établir l'origine des sommes ou la nature des opérations faisant l'objet de déclaration, par un procédé d'enrichissement méthodique des informations recueillies. Ceci suppose une formation et un recyclage continu des agents, à mesure que le nombre et la complexité des dossiers s'accroissent. Après le traitement de la déclaration, l'ANIF peut valablement saisir le Procureur de la République pour diligenter les poursuites en vue du jugement et de la condamnation des auteurs des infractions aux peines principales et complémentaires prévues par le nouveau Règlement CEMAC de 2016.

Conclusion

La lutte contre la criminalité financière en Afrique Centrale a été réorganisée par le Règlement CEMAC n° 01/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux, du financement du



Doctrine - La réforme du système de détection et de prévention de la criminalité financière en zone CEMAC

terrorisme et de la prolifération. Un accent particulier a été accordé aux mécanismes de prévention et de détection des infractions visées avec un système d'évaluation des risques. La vigilance financière a été renforcée et l'alerte a bénéficié d'une restructuration. Mais l'espoir que suscite ce nouveau Règlement communautaire devrait se conjuguer avec la mise en œuvre du nouveau dispositif. L'engagement des différents acteurs intervenant dans la prévention de ces infractions conditionne l'efficacité de l'arsenal répressif qui consacre désormais la responsabilité pénale des personnes morales.



Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

Par: **Mme TSAPZEU KEMTANG Florine Micayelle¹**

Assistante au Département de Droit Public de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Dschang (Cameroun)

Discipline : Droit public

Matière : Droit administratif

Droit administratif camerounais. Règles de compétences administratives. Dérogations. Délégation de signature. Délégation de pouvoir. Principe de continuité du service public.

Introduction générale

La délégation fait figure de procédure dérogatoire aux règles de compétences en droit public. Elle est l'outil qui permet l'agencement du pouvoir au sein de l'État. Fondamentale, elle relie tout pouvoir, tout agent public à une source de légitimité et, *in fine*, à la Constitution. En la matière, elle est une notion transversale. Elle est d'abord l'une des principales expressions du droit constitutionnel, dans le sens où ce dernier consacre une large part à l'établissement et au respect des délégations que la Constitution consent aux pouvoirs constitués. Quant au droit administratif, il est également pénétré

1. Je tiens à remercier Monsieur le Professeur Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, mon directeur de Thèse de Doctorat/Ph. D en Droit Public, pour m'avoir encouragé à rédiger cet article qui m'a tant passionné, pour ses précieux conseils, pour ses suggestions de lectures et les discussions juridiques que j'ai eue le plaisir d'avoir avec lui.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

par les questions relatives à la délégation, d'une manière plus explicite encore qu'en droit constitutionnel¹.

Le pouvoir administratif est, en it, classiquement analysé comme issu d'une délégation accordée au pouvoir exécutif par le législateur et les compétences des administrateurs sont issues de délégations successives. Du latin *delegatio* qui signifie *déléguer, confier, s'en remettre à quelqu'un*², la notion de délégation, comme d'autres notions de droit public, trouve son origine dans le droit privé, notamment dans la théorie du mandat. Mais c'est à partir du XVI^{ème} siècle lors de la reconquête de la puissance publique par la royauté qu'elle se forgera et sera utilisée tant dans les relations politiques que dans l'organisation administrative^{3,4}.

Si la délégation est consubstantielle à l'État, en ce sens qu'elle est le moyen de diffuser au sein de l'institution les pouvoirs à exercer en son nom, elle est criti-

1. Antoine FAYE, *Les bases administratives du droit constitutionnel*, Thèse de Doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, 23 mars 2016, 677 pages, p.70.
2. Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, 9^{ème} édition mise à jour, Paris, PUF, 2011, p. 312.
3. Anne-Marie LE BOS-LE POURHIET, *Les substitutions de compétence en droit public français*, Thèse de Doctorat d'État en Droit Public, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, 1985, pp. 28-29.
4. En droit, la délégation s'est métamorphosée au cours du XX^{ème} siècle en une véritable politique d'aménagement des compétences. « *Au siècle dernier, la délégation administrative était un moyen exceptionnel d'assurer l'exercice d'une fonction alors que son titulaire était empêché de la remplir. [...] Ce risque était évité grâce au déplacement temporaire de compétence que la délégation permettait d'effectuer afin d'assurer la continuité d'une fonction lorsque n'étaient pas réunies les conditions rigoureuses nécessaires à la mise en jeu de textes relatifs à la suppléance d'un agent. Si le fondement juridique de la délégation est resté le même [...], sa fonction a notablement évolué; elle est devenue un moyen courant – nécessaire – d'organisation des services, de répartition entre les divers agents d'un service des attributions entrant dans la compétence du chef de service*». En ce sens, voir J.-C. GROSHENS, « La délégation administrative de compétence », *D.*, Chron, 1958, p.198. C'est également le constat dressé tout au long de sa Thèse par Henri MAISL, *Recherches sur la notion de délégation de compétences en droit public*, Université Panthéon-Assas (Paris II), 1972, 467 p.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

quée par la doctrine classique. DUGUIT, dans ses *Études de droit public*, est opposé à l'idée même de délégation¹.

Nous retrouvons la même hostilité chez une grande majorité des auteurs, que ce soit chez NEZARD, ESMEIN, BERTHELEMY² ou encore chez TRIEPEL ou WITTMAYER³. HAURIOU, quant à lui, réfute la notion même de délégation⁴. A cela, il y a une raison essentielle. Il est de principe que « *celui qui a reçu une compétence ne peut la déléguer* »⁵

Bien plus, celui qui exerce une compétence déléguée ne peut pas la déléguer à autrui⁶. En d'autres termes, celui qui s'est vu attribuer une compétence ne peut en disposer⁷. La disponibilité des compétences désigne alors le fait d'agir illégalement⁸.

1. Cité par Guillaume TUSSEAU, « L'indisponibilité des compétences », in *La compétence. Travaux de l'AFDA*, Paris, Litec, 2008, pp. 101-126.
2. *Ibid.*, pp. 106-107.
3. Cités par F. WEYR, « La question de la délégation de la puissance législative », *Revue internationale de la théorie du droit*, 1926, p. 75.
4. N. FOULQUIER, « Maurice HAURIOU, constitutionnaliste (1856-1929) », *Jus Politicum* n°2, 2009, Disponible sur < <http://www.juspoliticum.com/Maurice-Hauriou.html> > (consulté le 5 février 2016).
5. *Delegatus non potest delegare*
6. *Mandatam sibi jurisdictionem mandare alteri non posse manifestum est.*
7. G. TUSSEAU, « L'indisponibilité des compétences », *op.cit.*, p.102.
8. *Ibid.*, p.103.



Doctrines - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

C'est avant tout par attribution de compétence¹ que la ventilation des pouvoirs de l'État doit être opérée. Le but est d'éviter que l'agent public ne soit maître d'accomplir personnellement ou non sa tâche².

La délégation apparaît ainsi comme une dérogation à la fois à l'ordre normal des compétences instauré³ et au principe de l'indisponibilité des compétences⁴ en vertu duquel toute autorité investie d'une compétence doit l'exercer elle-même, sauf texte contraire⁵.

1. En ce sens, Adhémar ESMEIN propose d'éviter de confondre délégation et attribution de compétence. Il considère alors qu'« il n'y a de vraie délégation que lorsqu'une autorité investie d'un pouvoir déterminé en fait passer l'exercice à une autre autorité ou personne par un acte particulier et volontaire en se déchargeant sur le délégué de l'exercice de ce pouvoir » (Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, 6^{ème} éd., Paris, Sirey, 1914, p. 686 cité par A-M. LE BOS-LE POURHIET, *Les substitutions de compétence en droit public français*, Thèse précitée, p. 32). Or, on parle d'attribution de compétence « quand la Constitution ou la loi (...) donne et confère, par une disposition d'ordre général et permanent, tel pouvoir ou telle fonction à une autorité déterminée » (*Idem*).
2. C'est également une conséquence du principe d'indisponibilité des compétences, « proclamation aux contours métaphysiques » continuellement présente à l'arrière plan des critiques de la délégation. Pour une déconstruction du concept : A. ROSS, « La délégation de pouvoir. Signification et validité de la maxime *Delegata potestas non potest delegari* », in *Introduction à l'empirisme juridique*, Paris, LGDJ, Bruylant, 2004, pp.127-148; G. TUSSEAU, « L'indisponibilité des compétences », *op. cit.*,. La doctrine juridique, au cours de la majeure partie du XX^e siècle, ne cessera de s'insurger contre le procédé de la délégation, notamment législative, en raison de ce principe d'indisponibilité des compétences. Marcel WALINE, lui-même opposé à la possibilité de déléguer le pouvoir législatif, ne peut pourtant éviter de relever que la « délégation serait anti-juridique pour la simple raison que le droit public ignorerait, d'une façon générale, toute délégation. [...] Quelle que soit la force de ce raisonnement, il faut bien constater que le droit public français consacre formellement la possibilité, pour certains agents publics, de déléguer leurs pouvoirs. [...] [P]uisque, dans certains cas, la délégation est reconnue possible et valable, c'est donc qu'il n'est pas de l'essence du pouvoir de ne pas se déléguer », M. WALINE, « À propos des « pleins pouvoirs » », *L'année politique française et étrangère*, 1933, p. 405.
3. A. FAYE, *Les bases administratives du droit constitutionnel*, Thèse préc., 71.
4. G. TUSSEAU, « L'indisponibilité des compétences », *op. cit.*, p.120.
5. Jean-Marc MAILLOT, « L'indisponibilité des compétences en droit public français », *Petites affiches* n°194, 28 septembre 2004, p. 3.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

La limitation de l'étude au droit administratif camerounais peut être justifiée par deux raisons. D'abord, la doctrine, représentée notamment par le professeur Patrick Edgard EBANE ENGOUE¹ et le docteur Aimé Raphaël ATEBA EYONG², a mis en lumière deux manières d'entendre l'expression « *droit administratif camerounais* », correspondant à deux sens distincts de l'adjectif « *camerounais* ».

Dans un premier sens, le mot « *camerounais* » peut se voir attribuer la valeur de simple référent géographique. Sous cet angle, le droit administratif camerounais n'est rien d'autre que le droit administratif applicable dans les limites de l'espace géographique formant le territoire de l'État appelé Cameroun et produit par les organes de cet État. Dans cette acception, le droit administratif camerounais est synonyme de *droit administratif au Cameroun*³.

Par contre, dans un second sens qui sera retenu dans la présente étude, l'adjectif « *camerounais* » joue le rôle, de la signification d'un indice d'évaluation ou de démarcation qualitative, substantielle. Le droit administratif camerounais n'est plus alors, ou plus seulement, le droit spécial applicable à l'Administration au Cameroun. Il est, bien plus, le *droit administratif du Cameroun*, proprement camerounais, dans son inspiration, ses fondements sociologiques, sa substance. La « *camerounité* » renvoyant ici à une originalité, une singularité, une essence spécifique, typiquement camerounaise. Celle-ci étant conçue dans une double démarcation, vis-à-vis du droit administratif français d'une

1. Patrick Edgard EBANE ENGOUE, « Existe-t-il un droit administratif camerounais ? », in Magloire ONDOUA et P. E. EBANE ENGOUE (dir), *Les fondements du droit administratif camerounais*, Actes du colloque organisé à l'Université de Yaoundé-II les 3 et 4 novembre 2015, Paris, l'Harmattan, 2016.
2. Aimé Raphaël ATEBA EYONG, *Le juge administratif et la création du droit. Essai sur l'élaboration jurisprudentielle du droit administratif camerounais*, Thèse de Doctorat/PHD en droit public, Université de Yaoundé II, 2014, 2 Tomes, T. I, p.70.
3. A. R. ATEBA EYONG, Thèse précitée, p. 70.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

part, à l'égard du droit administratif des autres pays africains d'autre part¹.

Le droit administratif du Cameroun dont il s'agit ici est loin d'être celui qui était considéré comme étant traditionnel, c'est-à-dire, « issu du présidentia-lisme autoritaire d'alors, que l'on analys(ait) en un régime politique où, à l'ombre d'une Constitution qui n'était plus à proprement parler qu'une façade derrière laquelle s'abrit(ait) un système politico-administratif animé par le Chef de l'État qui, s'appuyant sur le parti, l'Administration, la police et l'armée, gouvern(ait) sans entraves »².

De nos jours, le rythme des mutations fondamentales subies par ce « *droit administratif d'exception* »³ est entrain de s'accélérer, en raison de l'évolution rapide de la société, des idées, des technologies de pointe et de la nature juridique du régime politique actuel⁴, selon une tendance déjà remarquée, du reste, dans bien de pays africains⁵.

Ainsi, le droit administratif camerounais est progressivement conçu pour des administrés défenseurs par rapport à l'action administrative. Il protège davantage contre les interventions de l'Administration. En outre, le libéralisme économique triomphant à cette époque où l'État est *sous ajustement*

1. Ibidem.

2. Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, « Les mutations récentes du droit administratif camerounais », *Afrilex, Revue Électronique des Droits et des Institutions d'Afrique*, Bordeaux, n°01, novembre 2000, pages 0-22, p. 2.

3. Joseph OWONA, « L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public camerounais », *Rev. Cam. Dr.*, n°6, juillet-décembre 1974, p. 116.

4. V. Magloire ONDOA, « Une résurrection : le régime parlementaire camerounais », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de L'université de Douala* n°2, décembre 2002, pp.1-42 et Jean Claude TCHEUWA, « Essai sur la qualification du régime politique camerounais », *RJPIC*, n°02, 2003.

5. Placide MOUDOUDOU, « Les tendances du droit administratif dans les États d'Afrique noire francophone », *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, 2009, 1- 39



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

*structurel*¹ vient à son renfort pour affirmer que l'intérêt général résulte essentiellement du libre jeu des divers intérêts privés.

La nécessité d'alléger les tâches du titulaire de la compétence, d'assurer le bon fonctionnement et la célérité du service public a conduit inexorablement à tempérer la rigidité des règles de répartition des compétences en droit administratif camerounais, à travers des mécanismes juridiques comme la délégation. Celle-ci existe lorsque le texte qui attribue compétence à une autorité l'habilite parallèlement à déléguer cette compétence à une autre autorité.

La délégation suppose donc, conformément au schéma *duguiste*, un acte-règle qui est l'habilitation à déléguer et un acte-condition qui est la délégation proprement dite². La délégation administrative est toujours une attribution seconde de compétence, entendue ici comme étant « *une aptitude légale à agir dans un domaine précis* ».³

Ainsi, « *le titulaire d'une compétence, qui décide de déléguer celle-ci, n'est toujours qu'une personne qui a été habilitée à détenir cette compétence et à la déléguer. L'habilitation, à l'inverse, est toujours une attribution première de compétence. Autrement dit, le droit administratif ne peut considérer ces deux notions que comme un dyptique : l'habilitation est première, la délégation est toujours seconde. La délégation doit obligatoirement être*

1. En ce sens, on lira avec intérêt Magloire ONDOA, « Le droit public des États africains sous ajustement structurel », in *Les actes du premier colloque Georges W. NGANGO*, Economica, Paris, 2001, pp 1-41, p. 3. Dans le même sens, voir Maurice KAMTO, « Pauvreté et souveraineté dans l'ordre international contemporain », *Mélanges Paul ISOART*, Paris, Pedone, 1996, pp. 284-305.
2. Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3^{ème} édition, Paris, Bocard, 1927, Tome 1, pp. 324, cité par A-M. LE BOS-LE POURHIET, *Les substitutions de compétence en droit public français, op. cit.*, p. 33.
3. V. Nadine NGAFFO, *La compétence en droit public camerounais*, Thèse de doctorat/PHD en droit public, Université de Yaoundé II-Soa, 2017, 499 pages, p.13.



autorisée par l'habilitation »¹.

Elle procède d'un transfert du délégant au délégataire, soit du pouvoir de signer les actes, soit du pouvoir de les prendre en ses lieu et place. Dans le premier cas, on parle de délégation de signature (I) et dans le second, on parle de la délégation de pouvoir ou de la commission (II).

I - La délégation de signature

Il est important d'appréhender la notion de délégation de signature (A) avant d'analyser sa portée (B).

A - La notion de délégation de signature

La délégation de signature « *s'entend comme le fait pour une autorité administrative, appelée délégant, de confier une partie de ses compétences à une autre autorité de son choix, tout en restant elle-même détentrice de la même compétence mais, surtout, responsable des actes de son délégataire* »².

La délégation de signature ainsi comprise est source de représentation. Elle ne modifie pas l'ordre des compétences dans la hiérarchie administrative; elle s'apparente à une mesure d'organisation interne du service. L'autorité qui délègue sa signature conserve sa compétence et continue à l'exercer, car elle peut être amenée à signer personnellement un certain nombre de décisions pour lesquelles elle a délégué sa signature³.

-
1. A. FAYE, *Les bases administratives du droit constitutionnel*, Thèse précitée, p. 73.
 2. C. KEUTCHA TCHAPNGA, *Précis de Contentieux administratif au Cameroun. Aspects de l'évolution récente*, Paris, l'Harmattan, 2013, p. 146.
 3. C. DUMONT, « Les délégations », in *La compétence, Actes du colloque AFDA des 12 et 13 juin 2008*, p. 219.



Doctrines - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

La délégation de signature garde au délégant le rôle d'auteur réel de l'acte. Elle transfère seulement la faculté de signer certains actes à la place du délégant¹. Elle ne dessaisit pas le délégant qui reste le véritable responsable des actes du délégataire. Elle est personnelle et disparaît s'il se produit un changement, soit dans la personne du délégant, soit dans celle du délégataire.

Les décisions prises par le délégataire le sont au nom du délégant et pour son compte, « la délégation de signature visant seulement à décharger le délégant d'une partie de sa tâche en lui permettant de désigner une sorte de fondé de pouvoir »².

Cette analyse est confirmée par le jugement n°36 rendu par la Chambre Administrative le 6/5/1982 dans l'espèce *OYIE TSOGO Joseph*: « attendu que les pouvoirs que le décret du 9 novembre 1978 reconnaît au Secrétaire général de la province ne lui confère aucune autonomie vis-à-vis du Gouverneur dont il reçoit d'ailleurs délégation de signature qui ne dessaisit pas le délégant au profit exclusif du signataire délégué ».

La délégation de signature nécessite, en tout état de cause, un texte d'habilitation, c'est-à-dire qu'elle doit être prescrite par un texte ou avoir un fondement juridique.

Un exemple notable en la matière est fourni par les dispositions du décret n°2004/2482/PM du 20 décembre 2004 aux termes desquelles, « délégation de signature est accordée à Monsieur NDONGO Jules Doret, Secrétaire Général des Services du Premier Ministre, à l'effet de signer, au nom du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, toutes correspondances et pièces relatives aux affaires courantes. Article 2 : La délégation de signature visée à l'article 1er ci-dessus comprend également les actes concernant.... Article 4 : dans le

1. A-M. LE BOS-LE POURHIET, Thèse d'État précitée, pp.43-44.

2. Conclusions ROMIEU sur C.E. 2 décembre 1892, Lebon, p. 838.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

cadre de cette délégation, Monsieur NDONGO Jules Doret discriminera lui-même les affaires qu'il jugera opportun de soumettre à la signature du Premier Ministre »¹.

Il faut également rappeler l'article 72 de la loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes :

« (1) Le maire délègue, sous son contrôle, par arrêté une partie de ses attributions à ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ses adjoints, à des membres du conseil municipal. (2) Les délégations visées à l'alinéa (1) subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. Toutefois, elles cessent, sans être expressément rapportées, lorsque le maire est décédé, suspendu, révoqués ou déclaré démissionnaire ».

L'article 80 de la loi n°2004/018 précitée est encore plus explicite à cet égard :

« (1) l'exécutif communal est assisté d'un secrétaire général de mairie.

(2) Le secrétaire général de mairie est le principal animateur des services de l'administration municipale.

Il bénéficie à cet effet des délégations de signature pour l'accomplissement de ses fonctions ».

Deux manifestations concrètes de la délégation de signature peuvent être citées à ce niveau, à titre d'illustrations :

C'est le cas, *en premier lieu*, d'un acte en date du 5 mars 2007 intitulé « *décision...portant suspension des fonctions du Commissaire de Police*

1. V. décret n°2004/2482/PM du 20 décembre 2004 accordant délégation de signature à Monsieur NDONGO Jules Doret, Secrétaire Général des Services du Premier Ministre



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

ONAMBELE Marcel Désiré », signée « pour le Président de la République et par délégation » par le « Délégué Général à la Sûreté Nationale, Edgar Alain MEBE NGO'O », et ce en référence au décret n°2005/221 du 24 janvier 2005 pris par l'autorité administrative suprême et « accordant délégation de signature » au susnommé.

En second lieu, dans Cameroon Tribune du vendredi 21 septembre 2007, page 13, à la suite du titre principal de ce quotidien, « le commandant du GMI n°1 suspendu », intervenaient les mentions suivantes :

« *Décision n°0000104/DGSN/CA du 20 septembre 2007. Le Président de la République, décide :*

Article 1er. En application de l'article 133 du décret n°2001/065 du 12 mars 2001, M. OBAME OBAME Jean-Michel, Commissaire de Police Principal, Matricule solde 539 861- R, Commandant du Groupement Mobile d'Intervention n°1 du Centre, Yaoundé, est, pour compter de la date de signature de la présente décision, suspendu de ses fonctions pour une durée de trois mois pour : négligence grave et répétée dans l'exercice de ses fonctions, violation manifeste des consignes, (faits commis courant juillet, août et septembre 2007).

Article 2. Pendant la durée de la suspension, l'intéressé ne percevra aucune solde, ni accessoire de solde sauf, le cas échéant, les indemnités pour charge de famille.

Article 3. La présente décision sera enregistrée, puis communiquée partout où besoin sera ». Yaoundé, le 20 septembre 2007. Pour le Président de la République et par délégation, le Délégué Général à la Sûreté Nationale, MEBE NGO'O Edgar Alain ».



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

Les principaux bénéficiaires de la délégation présidentielle de signature, outre le Délégué Générale à la Sûreté Nationale¹, sont le Premier Ministre et, surtout, le Secrétaire Général de la Présidence de la République.

Ainsi, par exemple, le 8 novembre 1986, M. CHOUPA Martin, professeur licencié de 2^e classe, 2^e échelon (Matricule n°117 470-M) avait fait l'objet d'une révocation d'office de ses fonctions pour *abandon de poste de service* par décret n°86-1329 pris, à la suite d'une délégation de signature, au nom et pour le compte du Chef de l'État, par le Secrétaire Général de la Présidence de la République de cette époque².

La délégation de signature ne saurait constituer toutefois une renonciation à la compétence³.

B - La portée de la délégation de signature

L'article 2 du décret n°72/412 du 22 août 1972 relatif aux conditions dans lesquelles les Ministres, Délégués Généraux et Commissaires Généraux peuvent déléguer leur signature, permet de mieux cerner la portée de cette notion au niveau national :

1. M. AMENCHI Martin avait également été révoqué, pour corruption, des corps de la Sûreté Nationale avec suspension des droits à pension par arrêté n°266/CAB/PR du 06 juin 1987 pris par le Secrétaire d'État à la Sécurité Intérieure, agissant par délégation au nom et pour le compte du Président de la République. Pour le contentieux juridictionnel relatif à cette affaire, V. Salomon BILONG, Note sous jugement n°88 du 30 juin 2004, *AMENCHI Martin contre État du Cameroun*, *Juridis Périodique* n°75, juillet-août-septembre 2008, pp. 15-22 et, du même auteur, *Mémento de la jurisprudence administrative du Cameroun*, 1^{ère} édition, Presses Universitaires de Dschang, 2014, pp. 519-527.
2. Voir *J.O.R.C*, 15 novembre 1986, p. 2432
3. Robert MBALLA OWONA, *La notion d'acte administratif unilatéral au Cameroun*, Thèse de Doctorat/Ph. D. en droit public, Université de Yaoundé II, 2011, 753 pages, p. 210.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

« La délégation de signature est nominative. Elle ne peut porter que sur les affaires courantes et sur les décisions ou arrêtés individuels, à l'exclusion de tout acte à caractère réglementaire ainsi que de toute décision ou arrêté portant recrutement, nomination, mutation, cessation de fonctions, suspension ou sanction disciplinaire d'un fonctionnaire stagiaire ou titulaire relevant du Statut Général de la Fonction Publique ou d'un agent contractuel ou auxiliaire percevant une rémunération au moins égale au traitement global afférent à l'indice 100. La délégation de signature ne peut, en aucun cas, porter sur des actes engageant la politique du Gouvernement ».

Il en résulte qu'une délégation de signature, consentie à un agent désigné de façon nominative, n'est légale que si elle est partielle et si elle n'est pas explicitement ou implicitement prohibée par un texte. En la matière, le transfert des pouvoirs ne doit pas avoir un caractère total, sinon il y a transfert définitif des pouvoirs et effacement ou démission du titulaire de la compétence.

Mais, le bénéficiaire d'une délégation de signature, s'il est habilité à exercer des pouvoirs du délégant, n'est pas autorisé à en disposer¹. En outre, il ne peut statuer au-delà du domaine de la compétence déléguée sans voir ses actes sanctionnés par le pouvoir hiérarchique, détenu de plein droit par l'autorité supérieure, c'est-à-dire l'autorité déléguante : elle en est investie, à

1. G. TUSSEAU, « L'indisponibilité des compétences », *op. cit.*, p.122.



la différence de la tutelle¹, sans qu'un texte soit nécessaire. Elle peut l'exercer à l'égard des actes de ses subordonnés en lui adressant des instructions, en annulant ses décisions et aussi en les réformant.

Le pouvoir d'annulation permet au supérieur hiérarchique de faire disparaître de l'ordonnancement juridique les décisions du subordonné. L'annulation

1. L'autorité de tutelle ne détient que les pouvoirs dont elle a été expressément investie par les lois et règlements. C'est ce qu'expriment les formules « *la tutelle ne se présume pas. Pas de tutelle sans texte, ni de tutelle au-delà des textes* ». On désigne traditionnellement sous le nom de tutelle administrative l'ensemble des contrôles exercés sur l'activité d'une personne publique décentralisée ou sur celle de ses agents. Ces contrôles peuvent également s'étendre à toute personne privée gérant un service public ou même à toute personne privée intervenant dans l'action administrative. Sur ces personnes s'exercent le plus souvent à la fois une tutelle sur les actes et une tutelle sur les personnes.

La tutelle sur les actes a toujours les apparences d'un contrôle, (le mot contrôle venant de « *contre rôle* », registre tenu en double à fin de vérification), puisque l'acte de tutelle intervient forcément après un acte ou, au moins, une manifestation de volonté de l'autorité sous tutelle. En matière de tutelle sur les personnes, il n'en va pas toujours de la sorte. En pratique, les décisions des représentants des personnes morales de droit public sont soumises au contrôle de régularité des autorités de tutelle. Ce contrôle consiste essentiellement en un pouvoir d'approbation préalable, qui traduit l'idée que ces personnes ne peuvent en principe prendre seules leurs actes administratifs unilatéraux.

Deux conceptions s'opposent en théorie en ce qui concerne la tutelle par approbation s'exerçant sur les actes. Pour certains, deux actes juridiques sont en présence. L'approbation n'est pas une condition d'existence de l'acte en tant qu'acte juridique c'est une condition de son caractère exécutoire et, par là, il faut entendre que, à partir de l'approbation l'acte « *peut donner lieu à des mesures d'exécution telles que, s'agissant d'un impôt, le recouvrement* » (Conclusions LATOURNERIE, C.E., 16 octobre 1974, Droit Fiscal, 1975, p. 90). Pour d'autres, la tutelle par approbation ne met pas en présence deux actes juridiques; il y a un seul acte juridique résultant de deux manifestations de volonté. Selon cette doctrine, il est exact que l'approbation est une condition du caractère exécutoire de l'acte, mais « *le terme exécutoire est très exactement l'équivalent de ayant valeur juridique* » (F.P., BÉNOIT *Collectivités locales*, Dalloz, Tome I, Fascicule 255-37). Cette théorie de l'acte unique résultant de deux déclarations de volonté paraît la plus satisfaisante. Elle explique bien pourquoi la déclaration de volonté initiale peut être retirée : « *l'auteur de la déclaration principale est bien maître de la modifier ou de la détruire* » (BEZIN, « L'acte complexe », *Recueil de Législation de Toulouse*, 1905, p. 321).



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

ayant, conformément à sa nature, un effet rétroactif, ses décisions seront réputées n'être jamais intervenues.

Toutefois, ce pouvoir de retrait ne s'exerce pleinement qu'en cas d'illégalité. Si l'acte du subordonné était régulier et qu'il avait par ailleurs créé des droits au profit d'un administré, le supérieur ne peut se fonder sur son inopportunité pour en prononcer l'annulation¹.

C'est dire que le supérieur hiérarchique ne peut retirer que les seuls actes juridiques irréguliers de ses subordonnés, sous certaines conditions de délai de surcroît.

Exerçant le pouvoir de réformation, le supérieur hiérarchique remplace la décision du subordonné par une autre décision émanant de lui et plus ou moins différente de la décision initiale. La réformation n'ayant pas d'effet rétroactif, la décision du supérieur ne remplacera celle du subordonné que pour l'avenir. Le pouvoir hiérarchique peut être exercé spontanément par l'autorité supérieure. Il peut l'être également en conséquence d'un recours hiérarchique qui a pour effet de dessaisir l'autorité subordonnée. Ce recours hiérarchique étant considéré comme un principe général de droit public, existant même sans texte, que seule une disposition législative peut écarter.

C'est la raison pour laquelle la délégation de signature est révocable et modifiable à tout instant².

La délégation de signature doit être écrite, explicite et s'opérer dans les conditions de transparence qui placent l'environnement en état d'information³.

1. J.M AUBY., « Les recours administratifs », *A.J.D.A.*, 1955, p. 117.

2. C. DUMONT, « Les délégations », *op.cit.*, p.222.

3. V. M. HEINIS, « La délégation de signature devant le juge administratif », *Gazette du Palais*, 1998, pp. 2-8.



La sous-délégation de signature, c'est-à-dire l'acte par lequel le délégataire transmet lui-même la signature qu'il a reçue, n'est pas autorisée. En revanche, le titulaire d'une délégation de pouvoir peut déléguer sa signature dans les limites ci-après exposées.

II - La délégation de pouvoir

Le non-respect par les bénéficiaires de l'étendue du pouvoir qui leur a été délégué par l'acte d'habilitation (A) entraîne des conséquences juridiques notables (B).

A - Les caractéristiques de la délégation de pouvoir

La délégation de pouvoir obéit à un régime juridique dont les traits originaux sont bien connus¹. Elle est l'acte qui modifie l'ordre des compétences entre les autorités administratives intéressées en transférant la compétence de l'une à l'autre. Elle se caractérise par le « *dessaisissement total du déléguant* »².

En pratique, « *toute délégation de pouvoir est toujours un transfert de compétence, l'investiture d'un organe par un autre organe* »³.

Il en résulte que le délégant ne peut plus exercer sa compétence dans les matières déléguées.

La délégation de pouvoir permet « *aux autorités de se décharger en permanence de certaines de leurs tâches sur leurs collaborateurs et apparait aussi*

1. J.C. GROSHENS, « La délégation administrative de compétence », *D.* 1958, Chr. pp. 197-204.

2. M. HECQUARD-THERON, *Essai sur la notion de réglementation*, Paris, LGDJ, 1977, p.166.

3. J.C. GROSHENS, *op. cit.*, p. 197.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

comme l'outil privilégié à la fois de déconcentration verticale de l'administration et de la division horizontale du pouvoir à chaque niveau de celle-ci »¹.

La délégation est faite en outre *in abstracto* au profit du titulaire d'une fonction déterminée et non d'une personne dénommée. Elle subsiste en conséquence malgré les changements de titulaires. De plus, le délégant n'est pas responsable des décisions prises par le délégataire qui est l'auteur réel des décisions prises par délégation.

La délégation est limitée par les pouvoirs du délégant. Une autorité ne peut pas déléguer une compétence qui ne lui appartient pas, pas plus qu'elle ne peut déléguer la totalité des compétences qui lui ont été attribuées. La délégation de pouvoir est donc partielle.

Comme le précise, par exemple, l'article 10 de la loi constitutionnelle de 1996 : *« le Président de la République peut déléguer certains de ses pouvoirs au Premier Ministre, aux autres membres du Gouvernement et certains hauts responsables de l'Administration de l'État, dans le cadre de leurs attributions respectives... ».*

La décision portant délégation de pouvoir doit être expresse; elle ne peut être ni verbale ni tacite. La délégation doit en outre être claire. Son rédacteur doit veiller à fixer avec précision l'objet et l'étendue des compétences déléguées.

Une illustration par excellence de cette hypothèse est donnée par le décret n°92/089 du 04 mai 1992 précisant les attributions du Premier Ministre, modifié et complété par le décret n°95/145 bis du 04 août 1995, qui laisse lire en son article 2 que :

1. A-M. LE BOS-LE POURHIET, *op. cit.*, p. 25.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

« (1) Sous réserve des prérogatives du Président de la République en matière d'organisation du gouvernement, de fixation des attributions des membres du gouvernement, de création et d'organisation des services publics de l'État, le Premier Ministre exerce le pouvoir réglementaire par voie de décret, d'arrêté, de circulaire, d'instruction générale ou de directive dans les domaines de sa compétence. (2) Il prend également des actes individuels sous forme de décret ou d'arrêté du Premier Ministre concernant..... »¹.

La délégation de pouvoir, pour être valable, doit faire l'objet d'une diffusion et d'une publication.

Comme on l'a si bien souligné, « *il est de jurisprudence constante que le titulaire d'une délégation de compétence ne peut user de celle-ci que pour autant qu'elle a donné lieu antérieurement à publication* »².

1. Un autre exemple signification de la délégation de pouvoir est donné par les dispositions des articles 2 et 3 du décret n°68-DF-361 du 04 septembre 1968 fixant certaines modalités d'application de la loi n°68-LF-4 du 11 juin 1968 portant organisation du régime des réquisitions au Cameroun : Article 2. 2°) Le Chef de l'Etat peut déléguer le droit de réquisition aux autorités civiles....
Article 3. 1°) En matière de réquisitions militaires, le droit de requérir est délégué au Ministre des Forces Armées....
2°) En matière de réquisitions civiles, le droit de requérir est délégué :
A. Aux ministres, Secrétaires d'Etat, Commissaires généraux et Directeurs des organismes de sécurité rattachés à la Présidence de la République.
B. Aux ... Préfets dans le ressort de leur compétence territoriale ...
3°) Dans le cas de calamités naturelles ou de très graves accidents, les Chefs de circonscriptions administratives, les Commissaires de police, les Officiers et les Commandants de brigades de gendarmerie peuvent requérir les personnes et les moyens nécessaires à l'organisation des secours.
2. X. PRETOT, Obs. sous CE, 27 juill. 1990, Min. Agriculture c/ Sté coop. agric. Coop 2000, AJDA 1990. p. 902.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

Elle n'est opposable aux tiers qu'à compter de cette publication qui ouvre le délai de recours en annulation. La délégation ne peut en conséquence être rétroactive.

Il est à noter qu'un délégataire peut à son tour déléguer une partie de ses compétences à un tiers. C'est ce que le droit administratif désigne comme étant une *subdélégation*. Mais plusieurs conditions sont requises : l'acte de subdélégation doit être assez précis concernant la compétence subdéléguée. En outre, le texte contenant effectivement la subdélégation doit être explicite et l'identité du subdélégataire ne doit faire aucun doute. Il ne peut donc exister de subdélégation implicite.

À titre d'illustration, il s'agit d'une subdélégation « *quand une loi charge le gouvernement de déterminer par décret ses modalités d'application, [et que] le gouvernement [renvoie] l'édiction de certaines mesures à des arrêtés ministériels [...] après avoir défini lui-même avec une précision les principes à mettre en œuvre* »¹.

En droit administratif camerounais, les expressions utilisées pour qualifier les habilitations unilatérales à exercer une compétence sont donc variées. Mais elles correspondent toujours à l'idée que la situation juridique de l'habilité résulte de la seule volonté de l'habilitant. L'habilitation unilatérale est précaire. Ainsi, le déléguant peut toujours, et à n'importe quel moment, mettre fin à l'habilitation unilatérale, qu'il y ait faute ou absence de faute de la personne habilitée; sous réserve, bien entendu, de respecter les droits de la défense en cas de sanction.

1. René CHAPUS, *Droit administratif général*. Tome 1, 14e éd., Paris, Montchrestien, 2000, 1578 p., coll. « Domat droit public », p.1103.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

Quoi qu'il en soit, l'autorité ou l'agent ayant été destinataire d'une délégation de pouvoir reste soumise au pouvoir hiérarchique de l'autorité supérieure délégante, qui a toujours qualité pour lui donner les instructions¹.

La délégation de pouvoir implique, en effet, ce lien de subordination organique et hiérarchique qui permet au délégant de délivrer des instructions au délégataire².

La délégation de pouvoir n'est légale que si elle est autorisée par un texte. Ce qui équivaut bien à l'obligation pour le délégant d'être « *habilité* » à déléguer. Lorsqu'une délégation de pouvoir est accordée sans habilitation préalable, non seulement cette délégation est jugée irrégulière, mais encore les actes du délégué sont annulés comme émanant d'une autorité incompétente³.

B - Les conséquences juridiques du non-respect de l'étendue de la compétence déléguée

Si une autorité administrative agit en dehors du domaine qui lui était préalablement fixé, elle méconnaît le principe de la répartition des compétences entre les agents publics. La juridiction administrative sanctionne donc les empiètements effectués par une autorité sur les pouvoirs d'une autre autorité⁴ (2). En outre, le non-respect de l'étendue de la compétence déléguée peut être constitutive d'une faute de nature à entraîner une sanction disciplinaire (1).

1. Ibid.

2. Etienne PICARD, *Rapport de synthèse, in la compétence*, AFDA, Actes du colloques des 12 et 13 juin 2008, pp. 211-233.

3. A-M. LE BOS-LE POURHIET, *op.cit.*, p. 47.

4. M. F. VINCENT, *op.cit.*, p. 23.



1 - La sanction disciplinaire

Aux termes de l'article 92 du décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État, modifié et complété par le décret n°2000/287 du 12 octobre 2000, « *le fonctionnaire est soumis à un ensemble de règles et d'obligations dont la violation constitue une faute et l'expose à une sanction disciplinaire* ».

Expression du pouvoir disciplinaire, la sanction disciplinaire est, pour ainsi reprendre l'expression de l'Auditeur DUMONT, « *une mesure instituée ou prise dans le but de réprimer le comportement répréhensible d'un agent, par une atteinte portée à sa situation statutaire* »¹.

La sanction disciplinaire est une punition morale et parfois matérielle en ce sens qu'elle atteint l'agent public dans son honneur et souvent dans sa situation pécuniaire. Elle est une mesure de correction destinée aussi bien à l'agent puni qu'à ceux qui l'entourent. En clair, la punition disciplinaire a, à la fois, un aspect répressif et un caractère préventif.

Comme l'avait justement souligné Paul De VISSCHER « *la répression disciplinaire existe d'abord dans l'intérêt général, c'est-à-dire dans l'intérêt que possède la société au respect par tous les agents de tous les devoirs de leur état. Elle existe ensuite dans l'intérêt des membres de la Fonction Publique. Mais, tous les fonctionnaires ne sont pas des candidats à l'indiscipline. La plupart d'entre eux conservent le sens de la Fonction Publique et remplissent consciencieusement leurs devoirs statutaires. Ainsi, si l'on ne veut pas décou-*

1. Cf. Rapport de l'Auditeur DUMONT sur l'affaire LAMELLE, C.E. Belgique, 9 juin 1966, R.J.D.A., 1966, p. 193, cité par Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, *La sanction disciplinaire du fonctionnaire en droit administratif camerounais*, Mémoire de D.E.A. en Droit Public, Université d'Aix-Marseille III, 2008, p. 2.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

*« rager ces bons agents, il est essentiel que les fautes et les négligences des mauvais soient sanctionnées »*¹.

Sans pour autant donner une définition générale préalable de la faute disciplinaire, le Statut Général a retenu certains comportements irréguliers susceptibles d'entraîner la mise en jeu du pouvoir disciplinaire. Il peut en être ainsi de la méconnaissance des dispositions sur l'étendue de la compétence conférée. Il peut s'agir aussi de la désobéissance aux ordres donnés par les supérieurs.

Obéir, c'est se conformer aux ordres de ses chefs. Le refus d'obéissance par l'autorité délégataire d'une compétence est générateur d'une faute disciplinaire. Il est un manquement à l'obligation rappelée par l'article 39 du Statut Général :

« (1) Tout fonctionnaire est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. À ce titre, il est tenu d'obéir aux instructions individuelles ou générales données par son supérieur hiérarchique dans le cadre du service, conformément aux lois et règlements en vigueur. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent du fait de l'action de ceux qui sont placés sous ses ordres, son autorité ou son contrôle, sauf cas de faute personnelle commise par ces derniers ».

Mais le devoir d'obéissance du fonctionnaire est-il illimité ? Le fonctionnaire peut-il refuser d'obéir à un ordre illégal ?

L'article 39 alinéa 2 du Statut Général a apporté une réponse d'autant plus claire à la question posée qu'elle n'était pas consacrée dans l'ancien Statut

1. Cf. Paul De VISCHER, Faut-il juridictionnaliser la fonction disciplinaire ? , in *L'exercice de la fonction disciplinaire dans les administrations centrales des pays du marché commun*, Bruxelles, Lancier, 1965, p.12 cité par C. KEUTCHA TCHAPNGA, Mémoire précité.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

Général de 1974 qui était resté muet sur ce point pourtant primordial : « *(Le fonctionnaire) a le devoir de refuser d'exécuter un ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement l'intérêt public, sauf réquisition de l'autorité compétente établie dans les formes et procédures légales. Dans ce cas, sa responsabilité se trouve dégagée. Il en est de même lorsqu'il a exécuté des instructions légales et/ou données sous la forme légale* ».

L'affaire *NAMA Gallus*¹ a permis au juge administratif d'appliquer avec rigueur cette obligation dans un considérant significatif qu'il importe de rappeler :

« *Considérant (...) que le requérant (...), en ne suivant pas les instructions de son chef hiérarchique, en tenant des propos insolents et même outrageants dans une lettre écrite par lui au Chef de Région, a manifestement commis une faute (...) qui pouvait être sanctionnée disciplinairement* ».

Il avait été encore plus explicite dans l'arrêt n°62 du 15 mars 1969, *Sieur BAKALAG Joseph Emile contre État du Cameroun oriental* :

« *Attendu que tel est bien le cas des faits imputés au Sieur BAKALAG Emile Joseph; qu'en effet, (...), en qualifiant son chef hiérarchique de « farceur », ce dernier a failli au devoir d'obéissance hiérarchique qui incombe à tout agent de l'État et l'oblige à une certaine retenue envers son supérieur, surtout lorsque celui-ci se trouve, comme en l'espèce, être une autorité Gouvernementale (...)* ».

Le choix de la sanction ressortit au pouvoir discrétionnaire de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire. Cette compétence constitue une prérogative d'autant plus redoutable que le juge administratif se refuse à examiner la

1. CCA, arrêt n°269 du 27 novembre 1953.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

proportionnalité de la sanction aux manquements reprochés. Il se borne à constater cette liberté sans en poser les limites.

Le principe de la souveraineté de l'Administration dans l'appréciation de la sanction qu'il convient d'infliger à un fonctionnaire qui fait l'objet de poursuite disciplinaire, dès lors que ladite sanction figure bel et bien dans l'échelle des peines prévues par la réglementation en vigueur, avait été consacré par le Tribunal d'État, dans un jugement n°384 du 30 novembre 1963, *ESSINDI FLOSCEL contre État du Cameroun* :

« Considérant que le choix de la sanction à infliger au fonctionnaire qui s'est rendu coupable d'une faute disciplinaire est laissé à l'entière discrétion de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire et que le Tribunal d'État est sans pouvoir pour apprécier s'il n'était pas plus opportun d'appliquer à la faute dont s'est rendu coupable le sieur ESSINDI une sanction moins grave que celle qui lui a été infligée par le Premier Ministre »¹.

L'Administration joue donc librement sur l'échelle des sanctions fixées par le Statut. Ni les textes, ni la jurisprudence ne l'empêche de constamment utiliser la sanction la plus forte. Le fonctionnaire reconnu fautif est ainsi livré au bon plaisir du chef hiérarchique qui peut impunément lui appliquer n'importe quelle sanction - voire la plus lourde comme la révocation - pour justifier n'importe quelle faute - voire la plus légère.

La Chambre Administrative de la Cour Suprême, dans son jugement n°55 du 19 juillet 1984, *BIYACK Jean Marie contre État du Cameroun*, lui avait également reconnu le pouvoir d'appréciation en la matière :

1. Dans le même sens, voir CCA, arrêt n°243 du 10 juillet 1953, *NKONGO MAYO Charles contre Administration du Territoire* : ...il n'appartient pas aux Tribunaux Administratifs d'apprécier l'opportunité de la sanction prise par l'autorité compétente ni son importance par rapport aux faits qui l'ont provoqué.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

« Attendu que l'avis de la Commission de Discipline est consultatif¹, que l'autorité compétente est libre d'appliquer aux faits reconnus constants, telle sanction appropriée, qu'il est généralement admis que l'appréciation de la gravité de la faute par l'autorité hiérarchique est discrétionnaire, sauf détournement de pouvoir ou erreur matérielle; ce qui n'est pas démontré en espèce... ».

Ce qui ne veut pas dire pour autant que l'Administration qui en dispose soit entièrement à l'abri de tout contrôle. Bien au contraire, la légalité de ce pouvoir est conditionnée par le respect des règles procédurales et le juge administratif vérifie s'il s'exerce bien dans le cadre et les limites fixés par les textes en vigueur.

2 - La sanction juridictionnelle

L'incompétence intervient lorsque l'autorité administrative statue en dehors des compétences qui lui ont été conférées par l'acte d'habilitation. Le juge administratif a déjà eu à se prononcer sur cette hypothèse dans l'espèce *MAMA BILOA Sandrine contre Université de N'gaoundéré*, objet du jugement n°54 du 29 août 2002 :

« Attendu que les règles de compétence matérielle sont d'ordre public et que nul ne saurait y déroger. Qu'en prenant ainsi sur lui la charge d'exclure définitivement la requérante de l'Université de N'gaoundéré, alors que cette sanction relève de la compétence du Ministre de l'Enseignement Supérieur, le Recteur de ladite Institution a manifestement et incontestablement violé les textes susvisés ».

1. L'autorité administrative investie du pouvoir disciplinaire n'est nullement tenue de suivre l'avis émis par le Conseil de Discipline, ce dernier étant un simple organe consultatif sans pouvoir de décision. En ce sens, V. également CFJ. A/P, arrêt n°10 du 27 octobre 1972, *EVINA ADA Christophe contre Etat Fédéré du Cameroun Oriental*.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

Tout part du principe selon lequel, au sein de l'Administration, il existe une répartition de compétence qui doit être respectée par l'autorité administrative. En langage technique, on parle de compétence « *rationae materiae* » par rapport aux matières sur lesquelles elle porte; de la compétence « *rationae temporis* » relativement à la dimension temporelle de l'autorité habilitée à décider et, enfin, de la compétence « *rationae locis* » traduisant le ressort géographique dans lequel une autorité est habilitée à prendre une décision¹.

Une autorité administrative ne peut donc se substituer à une autre sans un texte l'y autorisant, même s'il s'agit d'une autorité inférieure. Le juge administratif camerounais veille à ce que les autorités administratives n'empiètent pas sur les compétences qui leur ont été conférées.

Dans un arrêt n°678 du Conseil du Contentieux Administratif en date du 27 décembre 1957, sieur *NDJOCK Paul* contre État du Cameroun, il a affirmé par exemple :

*« ... Qu'il est de jurisprudence constante qu'une autorité supérieure ne peut pas, en l'absence des dispositions législatives ou réglementaires les lui autorisant, se substituer à une autorité inférieure pour faire un acte que celle-ci est seule habilitée à accomplir et vice versa ... »*².

1. Voir, par exemple CS/CA, jugement n° 29 du 03 mai 1990, *MBARGA Symphorien c/ État du Cameroun*, « attendu...; qu'il ressort des pièces du dossier que c'est le Chef de service administratif et financier de la province du Centre et non du Sud où il était en service qui a transmis le dossier disciplinaire de l'intéressé... », Note sous ce jugement de C. KEUTCHA TCHAPNGA et C. SIETCHOUA, *Afrilex, Revue Électronique des Droits et des Institutions d'Afrique, Bordeaux, n°01, novembre 2000, pages 0-22. Jurisprudence administrative.*
2. Dans le même sens, voir C.C.A. arrêt n°367 du 3 Septembre 1955, *MINYEM Martial contre Territoire du Cameroun* dans lequel il précise que « l'incompétence est toujours considérée comme étant d'ordre public; elle doit être soulevée d'office par le juge ».



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

La Chambre Administrative a fait une saine application de ce principe dans son jugement n°96 du 7 août 1986, *NJOCK Georges Edward contre Université de Yaoundé* :

« Attendu...qu'en signant la décision n°776/UY/ER/PEC du 28 mars 1984 infligeant au requérant la sanction n°3 de l'article 54 du statut de l'Université de Yaoundé (...), le Chancelier de l'Université de Yaoundé a manifestement empiété sur une matière réservée au Ministre de tutelle par les articles 16 alinéas 1, 5 et 17 alinéas 1 et 3 du décret n°67/DF/566 précité. Attendu que l'incompétence permet au juge administratif de censurer les empiètements d'une autorité administrative sur une autre... ».

L'incompétence d'une autorité ne peut être couverte *a priori* par l'approbation de l'autorité normalement compétente. Toute violation de la règle de compétence par une autorité administrative est considérée comme une violation du principe de la légalité.

En sanctionnant cette illégalité, le juge soumet l'Administration au droit et participe de ce fait à l'affermissement de l'État de droit.

Conclusion

Par nécessité de service, les règles de compétence se trouvent souvent tempérées par certaines techniques dérogatoires comme l'intérim, la suppléance, la substitution qui sont utilisées pour remplacer, dans certaines circonstances, les autorités compétentes. Plusieurs événements peuvent entraîner le remplacement d'une autorité compétente par une autre. Certains événements sont objectifs. Il s'agit de ceux « dont l'existence ne se discute pas »¹, car ils s'impo-

1. François LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, p. 376.



Doctrine - Les délégations de compétences en droit administratif camerounais

sent en principe dès le moment de leur réalisation effective. L'un, le décès, est involontaire; l'autre, la démission, est volontaire. D'autres événements peuvent être qualifiés de subjectifs parce qu'ils sont particulièrement centrés sur le titulaire de la compétence administrative. Il peut s'agir, par exemple, du déplacement, des congés, des maladies.

La doctrine regroupe les événements qui s'attachent à la fonction dans la notion de vacance qui, pour le doyen CORNU, s'apparente à « *l'état d'un emploi qui n'est plus occupé du fait de l'absence définitive de son titulaire* »¹ et ceux qui s'attachent à l'homme qui incarne la fonction dans l'empêchement qui « *désigne tout motif qui met provisoirement ou définitivement le titulaire d'une compétence dans l'impossibilité d'exercer celle-ci* »².

A cet égard, les propos du professeur François LUCHAIRE sont fort instructifs : « *la vacance est le fait qu'une fonction est sans titulaire; l'empêchement est la situation d'un homme qui est titulaire d'une fonction qu'il ne peut remplir.* »³.

1. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Paris, 2011, spécialement, p.1054.
2. J.-M. AUBY, « L'intérim », *RDJ*, 1966, pp. 864-883, p. 866. Le doyen CORNU, estime également que l'empêchement est un obstacle momentané ou définitif à l'exercice normal par son titulaire d'une fonction publique, in *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 391.
3. F. LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 376.



Doctrines - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

« Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 »

Par: Théophile NGUIMFACK VOULO¹

Par: Alassa MONGBAT²

Discipline : *Droit public*

Matière : *Droit des finances publiques*

Résumé : *La référence à un ordre juridictionnel des comptes n'est pas, en droit positif camerounais un abus de langage. En créant trois Chambres souveraines dotées de compétences propres au sein de la Cour suprême, le Constituant de 1996 a entendu par-là consacrer trois ordres de juridiction dans le système juridictionnel camerounais. Il revient désormais à chaque Chambre de la Cour suprême de connaître, même en cassation, des affaires qui lui ont été attribuées par la Constitution. Il apparaît que les juridictions des comptes ont été créées pour contrôler et statuer sur les comptes publics. Ce sont donc des juridictions exclusivement chargées de trancher les affaires ressortissant au contentieux des comptes publics. Aussi peut-on conclure, au regard de leur organisation et de leur fonctionnement, à l'existence d'un ordre juridictionnel des*

1. Docteur en Droit public, Enseignant-chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Dschang (Cameroun)
2. Doctorant en Droit public, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Dschang (Cameroun)



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

comptes ayant sa cohérence propre, sa hiérarchie interne et ses spécificités. Cependant, cet ordre juridictionnel, plus que d'autres, n'a qu'une autonomie relative. Obligation est faite aux juridictions des comptes de collaborer avec d'autres instances de contrôle tant juridictionnelles qu'administratives. Davantage, le ministre chargé des finances peut accorder des remises gracieuses et décharges de responsabilité aux comptables publics sanctionnés par le juge des comptes. Ces mesures sont en réalité des atteintes substantielles à l'autorité de la chose jugée dont la seule suppression peut permettre d'assurer l'État de droit et l'indépendance de la magistrature des comptes au Cameroun.

Abstract : *The reference to a jurisdictional order of accounts is not in Cameroonian positive law a misuse of language. By creating three independent Benches endowed with specific competence in the Supreme Court, the 1996 Constitution intended to devote three levels of jurisdiction in the Cameroonian judicial system. It is now up to each Bench of the Supreme Court to hear, even on appeal, cases assigned to it by the Constitution. It appears that the Audit Bench has been created to control and rule on public accounts. These are Courts competent to decide exclusively on cases concerning public accounts litigations.*

So, can we conclude with regard to their organization and functioning, to the existence of a jurisdictional order of accounts with its proper coherence, its internal hierarchy and



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

its specificities. However, this judicial order, more than others, has only a relative autonomy. The requirement is made to the audit bench to work with others judicial and administrative supervisory bodies. Furth, the ministry of finance may grant remissions and disclaimers to public accountants sanctioned by the Audit bench. These measures are actually substantial damage to the res judicata authority whose only suppression can help to ensure the rule of law and independence of the audit magistracy in Cameroon.

Introduction générale

Existe-t-il un troisième ordre de juridiction au Cameroun à côté de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ? La question paraît banale *a priori* alors qu'elle a suscité débats et controverse en doctrine. La paume de discorde se situerait dans le fait que la Constitution camerounaise ne vise pas expressément un ordre juridictionnel des comptes à l'instar de la mention explicite d'un ordre judiciaire dans les dispositions du texte constitutionnel¹.

Même s'il faut se référer aux États où la justice financière est assez développée comme la France, il est frappant de constater qu'il n'y existe pas un ordre des comptes séparé de l'ordre juridictionnel administratif ou judiciaire. Par conséquent, les juridictions des comptes y font naturellement partie de l'ordre juridictionnel administratif².

1. L'article 39 de la Constitution dispose que : « La Chambre judiciaire statue souverainement sur :
- Les recours en cassation admis par la loi contre les décisions rendues en dernier ressort par les Cours et les tribunaux de l'ordre judiciaire;
- Les décisions des juridictions inférieures de l'ordre judiciaire devenues définitives dans les cas où l'application du droit est en cause ».
2. Georges VEDEL, « La loi des 16-24 août 1790 : Texte ? Prétexte ? Contexte ? », *RFDA*, 1990. 711.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier »

Dans un tel système, on les classe dans la catégorie de juridictions administratives spécialisées. Le Cameroun a-t-il emprunté à ce système ou faut-il y relever l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes ? Quelques auteurs privatistes ont essayé de consacrer leur réflexion à la question.

Dans son commentaire de la *loi n°2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire*¹, le Doyen François ANOUKAHA relève clairement que l'organisation judiciaire camerounaise comprend désormais trois ordres de juridictions :

- L'ordre judiciaire composé des Tribunaux, des Cours d'appel et de la Chambre judiciaire de la Cour suprême;
- L'ordre administratif constitué des Tribunaux Administratifs et de la Chambre administrative de la Cour suprême;
- L'ordre des comptes comprenant les Tribunaux Régionaux des Comptes et la Chambre des comptes de la Cour suprême².

De cette classification, l'on note clairement que l'ordre des comptes est un troisième ordre de juridiction en droit positif camerounais³.

Madame le Professeur Yvette Rachel KALIEU ELONGO reconnaît aussi l'existence d'un ordre des comptes au Cameroun, bien que son analyse conduise à une conclusion un peu alambiquée. En effet, le Professeur KALIEU appré-

1. Loi modifiée et complétée par la loi n° 2011/027 du 14 décembre 2011.
2. François ANOUKAHA, « La réforme de l'organisation judiciaire au Cameroun », *Juridis Périodique*, 68, 2006. 45-56 à la page 47.
3. Dans le même sens, voir Darly-Aymar DJOFANG, « Le nouveau visage de la Cour suprême du Cameroun : vers une plus grande efficacité ? (A propos de la loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême) », *Revue de l'ERSUMA, Droit des affaires et pratique professionnelle*, n° 1, 2012.1. 370-396 à la page 374.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier »

hende les juridictions des comptes comme des entités d'un ordre de juridictions catégorisées parmi les juridictions administratives¹.

Cette position est source d'ambiguïté en ce que l'auteure déclare l'existence d'un ordre de juridiction dont les composantes feraient partie d'un autre ordre de juridiction. Même si les juridictions des comptes peuvent parfois être conduites à appliquer le droit administratif², elles ne sont pas de ce fait, des juridictions administratives chargées de l'application du seul droit administratif. Monsieur Simon Pierre KOUAM en s'inscrivant dans la même perspective que le Professeur KALIEU, prétend que ces juridictions sont qualifiées de juridictions administratives à compétence spéciale³.

Par conséquent, l'on devrait conclure selon cette conception à leur rattachement à l'ordre administratif comme c'est le cas en France. Pourtant, la doctrine publiciste penche clairement pour l'existence d'un ordre juridictionnel autonome des comptes au Cameroun.

L'un des publicistes qui s'est le plus intéressé à la juridiction des comptes camerounaise, le Professeur Célestin SIETCHOUA DJUITCHOKO⁴, sans faire allusion explicitement à l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes dans l'organisation judiciaire du Cameroun, a initialement souligné une confusion des ordres de juridictions. Ce dernier fonde son constat sur les termes des

1. Yvette Rachel KALIEU ELONGO, « Organisation judiciaire du Cameroun », in Joseph ISSAH-SAYEH, *Répertoire quinquennal OHADA 2006-2010*, tome 1, p. 93, aux pages 110-115.
2. Célestin SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La Chambre des comptes de la Cour suprême, nouveau juge administratif au Cameroun », *Revue Juridiques et Politiques des États Francophones*, 2013.3. 269-286.
3. Simon Pierre KOUAM, « L'organisation juridictionnelle camerounaise depuis la mutation constitutionnelle du 18 janvier 1996 », *Cahiers Juridiques et Politiques, Revue de la FSJP, Université de N'Gaoundéré*, 2012. 188-189.
4. Célestin SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun, préc. 73-91.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

dispositions transitoires ayant reconduit certaines institutions de la Constitution du 02 juin 1972 à l'instar de l'Assemblée plénière. Pour cet auteur, la consécration d'une voie d'annulation contre les décisions de la Chambre des comptes devant l'Assemblée plénière de la Cour suprême par la loi organique du 21 avril 2003 est incompatible à la nouvelle Cour suprême issue de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996. Or, avec la réforme de l'organisation de la Cour suprême¹, l'Assemblée plénière semble avoir été supprimée et remplacée par les sections compétentes².

En poursuivant la pensée du Professeur SIETCHOUA DJUITCHOKO sur la question, on peut déduire qu'il revient désormais à chaque Chambre de la Cour suprême de connaître, même en cassation, des affaires qui lui ont été reconues par le constituant. Aussi révèle t-il sans ambages qu' »au moment de la mise en place du dispositif juridictionnel actuel à la faveur de la loi constitutionnelle de 1996, la Chambre des comptes avait été érigée en une juridiction quasi souveraine placée au sommet de l'ordre juridictionnel des comptes »³.

Dans la mesure où les juridictions des comptes ont été créées pour contrôler et statuer sur les comptes publics, il leur incombe exclusivement de trancher des affaires ressortissant au contentieux des comptes. Par-là, on parvient à établir l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes ayant sa cohérence propre, sa hiérarchie interne et ses spécificités. La persistance de la contro-

1. *Loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême.*
2. Aux termes de l'article 9 alinéa 2 de la loi précitée, « *Chaque section connaît des appels et des pourvois en cassation relatifs aux matières qui relèvent de sa compétence* ». L'article 141 (2) dispose également que les affaires pendantes devant l'ancienne Assemblée Plénière de la Cour suprême sur appel des jugements de la Chambre administrative sont transférées devant la section compétente de la Chambre administrative.
3. C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La Chambre des comptes de la Cour suprême, nouveau juge administratif au Cameroun », préc. p. 282.



Doctrines - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier »

verse doctrinale incite cependant à pousser la réflexion sur la signification de l'ordre juridictionnel dans un système de juridiction.

La distinction des ordres de juridiction est le propre des systèmes de pluralité de juridictions à la différence du système d'unité institué dans les pays anglo-saxons. Le système moniste permet aux mêmes juridictions de traiter des procès civils, administratifs et bien d'autres, quitte à organiser en leur sein des Chambres spécialisées¹.

Le système pluraliste s'oppose au système moniste en ce qu'il empêche aux mêmes juridictions de traiter des procès civils, répressifs, administratifs, financiers voire constitutionnels. Cependant, les juridictions spécialisées dans la solution des litiges propres à chacune de ces matières constituent un ordre de juridiction. Pour le professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER, l'ordre de juridiction est un « ensemble de juridictions constituant une hiérarchie et soumises au contrôle d'une Cour suprême »².

Le Professeur Thierry RENOUX y voit « les catégories de juridictions de même nature, généralement intégrées dans une même hiérarchie ». De surcroît, « les règles constitutives d'un ordre de juridiction définissent l'essentiel de sa compétence matérielle et de son organisation qui doivent être fixées par la loi »³.

1. Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 12.

2. *Id.*

3. Thierry RENOUX, « Ordres de juridictions », in *Dictionnaire constitutionnel* (sous la dir.) Olivier DUHAMEL et Yves MENY, Paris, PUF, 1992, p. 683.



Doctrines - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier »

Dans le même ordre d'idées, le professeur René CHAPUS définit l'ordre de juridiction comme « un type de juridiction : toute juridiction originale, ou tout ensemble original de juridictions »¹.

En précisant sa pensée, le Professeur CHAPUS observe que l'ordre de juridiction est « toute juridiction, ou tout ensemble de juridiction qui se distingue spécifiquement ou qualitativement des autres »².

Le *Vocabulaire juridique*, selon une vision encore plus simpliste, appréhende l'ordre de juridiction comme un « ensemble distinct et hiérarchisé de juridictions de même nature »³.

De toutes ces définitions, on peut relever que l'ordre de juridictions est un système autonome de juridictions, obéissant à sa propre hiérarchie et disposant d'une organisation qui lui est propre, ses règles d'organisation et de compétence étant fixées par le législateur.

À la lecture du texte constitutionnel, la justice des comptes publics⁴ est exercée par la Chambre des comptes de la Cour suprême et les tribunaux inférieurs des comptes. Les dispositions constitutionnelles étant générales et laconiques, le législateur a apporté des précisions en vue de leur mise en application dans les *lois n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions et le*

1. René CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 13^e éd., 2008, p. 153, n° 154.
2. *Ibid.*, p. 154, n° 155.
3. Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Paris, *Quadrige/PUF*, dernière édition mise à jour, 2011, p. 712.
4. Sur la constitutionnalisation du juge financier, voir Etienne DOUAT, « La constitution et le juge financier », in Bertrand MATHIEU (dir.), *Les mutations des institutions juridictionnelles*, Paris, Dalloz, 2008, p. 375.



Doctrines - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême¹ et n°2006/017 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux régionaux des comptes².

Le droit positif camerounais appréhende ainsi la Chambre des comptes et les Tribunaux Régionaux des Comptes comme des juridictions distinctes de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire. Il s'agit sans doute d'un cas d'application de la règle « à juge spécial, droit spécial ».

Ces observations inspirent quelques questions au regard de la configuration de la juridiction des comptes au Cameroun : les juridictions des comptes étant distinctes de celles composant l'ordre administratif³ et l'ordre judiciaire⁴, peut-on légitimement affirmer qu'elles constituent un véritable ordre de juridiction ? Quels sont les indices permettant de conclure à l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes au Cameroun ? Cet ordre de juridiction est-il autonome au même titre que les ordres administratif et judiciaire ?

L'intérêt de ce questionnement est de situer la réflexion au-delà de la controverse doctrinale en identifiant les indices révélateurs de l'ordre juridictionnel des comptes au Cameroun. A une lecture superficielle du droit positif doit être substituée une analyse profonde de l'ensemble des textes et la pratique institutionnelle susceptibles d'éclairer sur l'existence et l'autonomie d'un

1. Sur cette loi, voir C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun (Commentaire de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême), *Juridis Périodique*, 2003, n°56, pp. 73-91.
2. Sur cette loi, voir C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La difficile gestation des juridictions inférieures des comptes au Cameroun », *Juridis Périodique*, 2006, n°68, pp. 101-113.
3. L'existence d'un ordre administratif au Cameroun est discutée par une partie de la doctrine. Voir en ce sens Anicet ABANDA ATANGANA, « La réforme de la justice administrative : Réflexion sur l'existence d'ordre juridictionnel administratif au Cameroun », in Magloire ONDOA (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 67.
4. Voir Y. R. KALIEU ELONGO, « Organisations judiciaires du Cameroun », préc. p. 97.



Doctrines - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

ordre juridictionnel des comptes au Cameroun. Aux termes des dispositions constitutionnelles, des lois relatives à l'organisation et au fonctionnement des juridictions des comptes, l'existence de l'ordre juridictionnel des comptes ne peut être remise en doute au Cameroun. Mais, il convient d'observer que l'ordre des comptes camerounais fonctionne selon des contraintes particulières limitant son autonomie.

Dès lors, si de nombreux indices concordants confirment l'aménagement d'un ordre juridictionnel des comptes en droit positif camerounais (I), force est cependant de reconnaître qu'il s'agit d'un ordre juridictionnel à l'autonomie écornée par certaines contraintes (II).

I - L'aménagement explicite d'un ordre juridictionnel des comptes en droit positif camerounais

Aux termes du Titre V de la *loi constitutionnelle du 18 janvier 1996*, les ordres de juridiction ont été aménagés à la suite d'un double effort du constituant. Le premier a consisté à ériger l'autorité judiciaire en pouvoir judiciaire afin de le rendre plus autonome du pouvoir exécutif; le second s'est manifesté par la séparation des fonctions judiciaire, administrative et financière au sein de la Cour suprême. Chaque fonction ressortit désormais à la compétence de juridictions spécifiques. Dès lors, la consécration constitutionnelle de juridictions des comptes, distinctes des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que l'organisation structurelle et fonctionnelle de ces juridictions par des lois organiques contribuent à affirmer l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes au Cameroun. Les indices qui permettent de conforter cette affirmation s'identifient tant au plan organique (A) qu'au plan fonctionnel (B).



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

A - L'existence au plan organique d'un ordre juridictionnel des comptes

L'aménagement organique d'un ordre juridictionnel des comptes procède des dispositions de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 et des lois d'application adoptées sur habilitation du texte constitutionnel. Après avoir élevé la justice au rang de pouvoir constitutionnel¹ indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, le constituant a attribué son exercice à la Cour suprême, les Cours d'appels et les tribunaux².

Il convient en revanche de noter que la Cour suprême a été conçue comme un nœud où se joignent différents ordres de juridiction, car elle est la plus haute juridiction en matière judiciaire, administrative et de jugements des comptes. L'ordre des comptes trouve ainsi sa consécration dans la Constitution en ce que celle-ci crée une Chambre des comptes au sein de la Cour suprême³.

La juridiction suprême en matière de comptes repose sur des fondations de base constituées des tribunaux inférieurs des comptes⁴.

L'organisation, le fonctionnement et les attributions de ces juridictions de comptes sont fixées par deux lois, l'une du 21 avril 2003 et l'autre du 29 décembre 2006. L'intervention du législateur, au reste sur habilitation du constituant, est une nécessité selon le Professeur Thierry RENOUX pour qui, « les règles constitutives d'un ordre de juridiction, définissant l'essentiel de sa compétence matérielle, et de son organisation, doivent être fixées par la loi »⁵.

1. Le titre V de la constitution est intitulé « Du pouvoir judiciaire ».

2. Article 37(2) de la Constitution.

3. Article 38 (2) de la Constitution.

4. Article 41 de la Constitution.

5. Thierry RENOUX, article précité, p. 683.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

La singularité des juridictions des comptes se justifie davantage si on les appréhende sous le prisme d'une comparaison avec les autres ordres de juridiction. Dans leur dimension organique, l'ordre des comptes comprend un ensemble de juridictions distinctes de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire.

En effet, l'ordre des comptes est constitué d'une Chambre des comptes au sommet de sa hiérarchie interne par rapport aux juridictions inférieures des comptes. L'ordre judiciaire, en revanche, comprend la Chambre judiciaire de la Cour suprême, les Cours d'appel et les tribunaux.

La Chambre judiciaire, placée au sommet de la hiérarchie de l'ordre juridictionnel judiciaire, a des compétences constitutionnelles qui lui sont propres. Aux termes de l'article 39 de la Constitution, elle statue souverainement sur :

- Les recours en cassation admis par la loi contre les décisions rendues en dernier ressort par les Cours et les Tribunaux de l'ordre judiciaire;
- Les décisions des juridictions inférieures de l'ordre judiciaire devenues définitives dans les cas où l'application du droit est en cause;
- Toute matière qui lui est expressément attribuée par la loi.

En poursuivant la comparaison avec l'ordre administratif, l'on peut relever que ce dernier est différent de l'ordre des comptes parce qu'il est distinctement constitué, au sommet, d'une Chambre administrative à la Cour suprême et, à la base, des juridictions inférieures en matière de contentieux administratif, autrement qualifiées de Tribunaux administratifs. De plus, la Chambre administrative de la Cour suprême connaît en vertu de l'article 40 de la Constitution, de l'ensemble du contentieux administratif de l'État et des autres collectivités publiques; du contentieux des élections régionales et municipales en appel. Elle statue souverainement sur les décisions rendues en dernier



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

ressort par les juridictions inférieures en matière de contentieux administratif et, connaît enfin, de tout litige qui lui est expressément attribué par la loi.

Ces chefs de compétence sont propres aux juridictions judiciaires et administratives, ce qui les distingue nettement des juridictions de comptes. Ces dernières mettent en application des compétences constitutionnelles spécifiques dans un domaine précis¹.

En résumé, les juridictions des comptes disposent des compétences contentieuses et non contentieuses qui leur sont exclusives.

Au titre de la compétence contentieuse, l'article 41 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996² prévoit que la juridiction des comptes est chargée de « contrôler et statuer sur les comptes publics et ceux des entreprises publiques et parapubliques ».

L'article 2 de la loi du 21 avril 2003³ va dans le même sens, mais pas plus que l'article 7 qui apporte des détails supplémentaires en ces termes : « La Chambre des comptes contrôle et juge les comptes des comptables publics, déclare et apure les comptabilités de fait, prononce les condamnations à l'amende dans les conditions fixées par la présente loi et statue souverainement en cassation sur les recours formés contre les jugements définitifs des juridictions inférieures des comptes ».

Les Tribunaux Régionaux des comptes, quant à eux, sont compétents pour contrôler et statuer sur les comptes publics des collectivités territoriales décentralisées de leurs ressorts et de leurs établissements publics. Par cette compé-

1. Nous y reviendrons plus loin.

2. *Loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution camerounaise du 02 juin 1972.*

3. *Loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Cameroun.*



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

tence contentieuse, les juridictions des comptes infligent, le cas échéant, des sanctions aux agents publics coupables d'irrégularités financières préjudiciables aux finances publiques.

S'agissant de la compétence non contentieuse, autrement qualifiée d'extra juridictionnelle, la Chambre des comptes doit produire annuellement un Rapport exposant le résultat de ses activités de contrôle des comptes publics au président de la République et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat¹.

La formule du Rapport d'observation a aussi paru opportune dans le cadre du contrôle des entreprises du secteur public et parapublic, la Chambre des comptes ayant noté l'absence de comptables publics dans ces organismes².

De même, est-elle tenue de donner son avis, lorsqu'elle est sollicitée sur toute question relative au contrôle et au jugement des comptes³.

La Chambre des comptes a également reçu compétence d'émettre un avis sur le projet de loi de règlement avant sa transmission à l'Assemblée nationale⁴.

1. Voir, article 3 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003, précitée qui dispose : « *La Chambre des Comptes produit annuellement au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale et au Président du Sénat, un rapport exposant le résultat général de ses travaux et les observations qu'elle estime devoir formuler en vue de la réforme et l'amélioration de la tenue des comptes et de la discipline des comptables. Ce rapport est publié au Journal Officiel de la République* ». On peut y ajouter l'article 39 (d) de la loi n°2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême au terme duquel, la Chambre des comptes est compétente pour « *élaborer et publier le rapport annuel des comptes de l'État adressé au Président de la République* ».
2. Voir, Rapport annuel pour 2006, pp. 34-35.
3. Article 10 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003.
4. Article 39 (d) de la loi n°2006/016 du 29 décembre 2006.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

Cette compétence a été renforcée par une autre relative à la certification du compte général de l'État¹.

On le voit bien, les juridictions de l'ordre des comptes ont pour particularité de contrôler et statuer sur les comptes de l'État, des collectivités territoriales décentralisées, des entreprises publiques et parapubliques. C'est dire que le constituant a voulu faire de ces juridictions de véritables vigies des finances publiques² chargées de contrôler « l'ensemble des institutions qui, à un titre ou à un autre, participent au service public, répondent au besoin de solidarité nationale ou assument, par le biais de la perception des taxes ou de prélèvements obligatoires, des missions d'intérêt général : État, bien sûr, mais aussi administrations de sécurité sociale, entreprises publiques, contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant de concours financiers publics »³.

Ces éléments organiques d'identification de l'ordre des comptes institué au Cameroun se complètent par d'autres indices d'ordre fonctionnel.

B - L'existence au plan fonctionnel d'un ordre juridictionnel des comptes

Les indices de nature fonctionnelle qui permettent de conclure à l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes au Cameroun se rapportent à la détention des moyens humains propres, le particularisme des procédures et l'indépendance acquise des décisions prises par les juridictions des comptes.

1. Article 125 alinéa 3 du décret n°2013/160 du 15 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité publique.
2. Voir en ce sens, parlant de la Cour de compte française, Philippe SEGUIN, « La Cour, vigie des finances publiques », *RFFP*, 2007, n° 100, pp. 223-238.
3. *Ibid.*, p. 226.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

Les ressources humaines sont constituées du personnel, c'est-à-dire de l'ensemble de personnes par qui un organisme doit agir. C'est pourquoi on les qualifie de substance vivante de toute Administration¹.

Les magistrats financiers sont cependant différents des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, même si la spécialisation n'est pas encore assez forte au sein des juridictions des comptes².

Il s'agit des magistrats compétents en matière de contrôle des comptes publics et qui ne relèvent dans leurs fonctions juridictionnelles que de la loi et de leur conscience³.

Le magistrat des comptes doit être un magistrat qui connaît le droit public financier, comprend le droit interne et le droit communautaire. Comme l'écrit le Professeur Georges WIEDERKEHR, « la justice est un pouvoir fondé sur le savoir. Que le juge dise le droit, ne le dispense pas de le connaître. Au contraire, il ne peut le dire que dans la mesure où il sait »⁴.

-
1. R. CHAPUS, *Droit administratif, tome 2*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 10
 2. Voir en ce sens, Sylvestre Honoré NNANGA, « La protection juridictionnelle des finances publiques africaines », *RASJ*, Université de Yaoundé II, 2009.6-1. 211-228. L'auteur relève que : « les magistrats qui statuent sur les litiges de finances publiques ne sont pas dans la plupart des cas formés pour trancher spécifiquement les procès de cette nature. Ce sont très souvent, les magistrats formés pour trancher les litiges de particuliers qui sont amenés à titre accessoire à statuer sur les litiges hautement complexes portant sur le respect et l'application des règles budgétaires et comptables. Ils n'ont pas toujours les connaissances juridiques, ni la tournure d'esprit indispensables pour dire le bon droit requis en l'espèce ». p. 227.
 3. Voir en ce sens André AKAM AKAM, « La loi et la conscience du juge », *Revue de l'ERSUMA, Droit des affaires et pratique professionnelle*, 2012, n°1, p. 501.
 4. Georges WIEDERKEHR, « Qu'est-ce qu'un juge ? », *Mélanges Perrot*, Dalloz, 1996, pp. 575 à la page 584.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

Il apparaît ainsi que la maxime « nul n'est censé ignorer la loi »¹ s'impose prioritairement au juge qui est appelé à trancher le litige en disant le droit. Cet élément n'a pas échappé au législateur financier, lequel a réglé la composition de la juridiction des comptes dans les lois du 21 avril 2003 et du 29 décembre 2006. En clair, il ressort que le personnel est réparti dans les juridictions des comptes au siège, au ministère public et au greffe.

À la Chambre des Comptes, le siège doit être composé du président de la Chambre, des présidents de Sections, des Conseillers, des Conseillers Maîtres, des Conseillers Référendaires, des Auditeurs et des Auditeurs stagiaires. Le greffe comprend un greffier en chef, des greffiers de Section et des greffiers, tandis que les fonctions de ministère public sont exercées par le Procureur général près la Cour suprême.

Bien plus, la Chambre des comptes peut également recourir au service de deux catégories de personnel. Relativement à la première catégorie, l'article 19 de la loi du 21 avril 2003 dispose que la Chambre des comptes peut utiliser les fonctionnaires de catégories A et les contractuels d'administration de dixième catégorie au moins, qui lui sont affectés.

Au reste cette formulation assez vague a été vivement critiquée par la doctrine en raison de l'imprécision du profil et du statut de ces agents au sein de la juridiction des comptes².

S'agissant de la deuxième catégorie, l'article 20 souligne que la Chambre peut également recourir au service temporaire d'experts ou consultants privés

-
1. Voir en ce sens, A. AKAM AKAM, « Libres propos sur l'adage Nul n'est censé ignorer la loi »; *RRJ*, 2007/3, p. 30.
 2. C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun », article précité, p. 75.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

intervenant sous son autorité, dans des conditions réglementaires ou contractuelles.

On comprend bien l'opportunité de cette disposition parce que, à certains égards, le problème de la formation du personnel de la Chambre des comptes se pose, et ce d'autant plus que le travail qu'ils sont appelés à mener est non seulement technique, mais aussi complexe.

En revanche, dans la *loi du 29 décembre 2006 relative aux Tribunaux Régionaux des Comptes*, le greffe est dissous dans le siège si bien que la composition du siège d'après le législateur intègre un Président, des Présidents de Section, des Juges, des Greffiers, des Greffiers en service extraordinaire, des Juges en service extraordinaire, des Auditeurs et Auditeurs stagiaires. Au parquet cependant, on retrouve un Procureur général près la Cour d'Appel du siège du Tribunal, des substituts du Procureur général près ladite Cour, des substituts du Procureur général en service extraordinaire¹.

Il faut en plus préciser que les juges et agents en service extraordinaire au Tribunal Régional des Comptes sont constitués d'enseignants d'Université en droit, finance, gestion et comptabilité ainsi que des fonctionnaires de la catégorie A et les cadres contractuels de l'administration de la 10^e catégorie au moins, titulaires d'une maîtrise en droit, en économie, en finances, en gestion, en comptabilité ou d'un diplôme reconnu équivalent et ayant exercé leurs fonctions pendant au moins quinze (15) années consécutives².

La juridiction des comptes fonctionne aussi par des procédures qui lui sont particulières tant du point de vue de la saisine que de l'instruction. La saisine

1. Article 3 de la loi n°2006/017 du 29 décembre 2006, fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement des Tribunaux Régionaux des Comptes.

2. Article 4 de la loi n°2006/017 du 29 décembre 2006 précitée.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

de la juridiction des comptes, contrairement à ses homologues judiciaire et administrative, est d'ordre public.

Ainsi, les comptables publics¹ (patents² ou de fait³) doivent déposer leurs comptes devant les juridictions financières selon les règles de la comptabilité publique pour chaque exercice budgétaire. La production des comptes est, pour les comptables publics, une obligation dont l'inobservation est sanctionnée par le juge des comptes⁴.

1. Pour une vue d'ensemble sur les comptables publics depuis la réforme du régime financier de l'État, lire Berthelot GOUDEM LAMENE, « Les comptables publics dans le nouveau régime financier de l'État au Cameroun », dans M. ONDOA (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 275.
2. Aux termes de l'article 5 de la loi de 2003, (1) Est comptable public patent au sens de la présente loi, toute personne régulièrement préposée aux comptes et chargée ou maniant des deniers ou valeurs ou de la comptabilité matières.
(2) Sont comptables publics :
 - les comptables du Trésor;
 - les comptables des domaines;
 - Les receveurs municipaux, dans la mesure où les recettes municipales sont gérées par des personnes autres que les comptables du Trésor
 - les comptables matières, et tous ceux désignés comme tels par les dispositions législatives ou réglementaires particulières.
3. Aux termes de l'article 6 de la loi de 2003, (1) Est comptable de fait toute personne qui, n'ayant pas la qualité de comptable ou n'agissant pas en cette qualité, s'ingère dans les opérations de recettes et de dépenses, de maniant des valeurs, de deniers publics, ceux réglementés ou non réglementés, ainsi que ceux des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic.
(2) Est également comptable de fait, toute personne qui, n'ayant pas la qualité de comptable - matière, s'immisce dans les opérations de recettes, de garde et d'affectation des matières appartenant à une personne morale de droit public ou de droit privé dans laquelle l'État détient au moins vingt pour cent du capital.
(3) Il en résulte pour le comptable de fait, toutes les obligations d'un comptable patent du point de vue des opérations faites par lui et de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.
4. Sur ce point, lire avec intérêt C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « L'obligation de production des comptes des comptables publics dans l'office du juge des comptes : Un corridor clair-obscur à la Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun », in *L'obligation. Études offertes au Professeur Paul-Gérard POUGOUE*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 857.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

Les directeurs des entreprises du secteur public et parapublic doivent également produire des états financiers à la Chambre des comptes selon les prescriptions de l'Acte uniforme OHADA portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises adopté le 22 février 2000¹.

Ce dépôt des comptes déclenche automatiquement la saisine du juge financier, lequel doit vérifier les comptes déposés par le comptable ou toute personne agissant en cette qualité. Pour souligner le particularisme de la saisine du juge des comptes, le Conseil d'État français a noté qu'« un juge de l'ordre administratif ou judiciaire ne peut statuer que sur les contestations nées entre les parties lorsqu'il a été saisi par la réclamation de la partie dont les droits ont été méconnus. Et s'il appartient à la partie qui a gagné son procès de renoncer au bénéfice de la décision obtenue, c'est parce qu'elle était libre de ne pas provoquer cette décision.

Est-ce que la Cour des comptes statue sur les contestations nées entre les personnes publiques et leurs comptables ? Est-ce qu'il dépend de ces personnes de soustraire leurs comptables à la juridiction de la Cour des comptes. La Cour des comptes est saisie non par une partie, mais par la loi elle-même »².

Il en résulte que la compétence de la juridiction financière n'est fondée ni sur l'idée de contestation ni sur celle de litige. A ce titre, on ne saurait attendre d'une partie qu'elle saisisse la Chambre des Comptes.

La formation de jugement des juridictions de comptes se prononce à travers le principe de la double décision (double jugement en ce qui concerne les tribunaux régionaux des comptes et du double arrêt en ce qui concerne la

1. Chambre des comptes de la Cour suprême, *Premier Rapport annuel*, *op.cit.*, p. 35.

2. CE, affaire du bureau de bienfaisance de Lyon, 24 fev1888.REC, CE.180.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

Chambre des comptes de la Cour suprême¹).

Appréhendée comme une spécificité des juridictions financières siégeant en formation de jugement, le principe du double jugement ou du double arrêt leur permet, après examen des observations du rapporteur et au vu des conclusions du ministère public, de rendre sur une même affaire deux décisions : une décision provisoire et une décision définitive.

La consécration de la règle de la double décision résulte de la complexité du contentieux financier. Comme l'écrit Bertrand HUBY, « le jugement des comptes apparaît aux yeux de beaucoup et en particulier à ceux des justiciables des juridictions financières, comptables patents ou gestionnaires de fait, comme complexe et obscur. Il est donc indispensable, pour eux, de pouvoir recevoir mais également donner des éléments d'information au cours de l'instance où ils ont été appelés.

Cette discussion contradictoire, indispensable à toute justice réglée, a lieu dans la juridiction des comptes, entre le juge lui-même, qui procède d'office, et les comptables, ses justiciables, au moyen d'arrêts ou jugements successivement provisoires et définitifs »².

Enfin, ce qui consolide l'idée d'un ordre juridictionnel des comptes au Cameroun est davantage son indépendance par rapport aux autres ordres de juridictions, administratives et judiciaires.

Non seulement, la Chambre des comptes a la latitude de procéder à la programmation de ses activités sans aucune influence extérieure, mais aussi

1. Voir en ce qui concerne la procédure de jugement des comptables patents devant la Chambre des comptes, les articles 27 à 38 de la loi de 2003. Pour la procédure devant les tribunaux inférieurs de comptes, on se référera aux articles 17 à 28 de la loi n° 2006/017.
2. Bertrand HUBY, *La contradiction devant les juridictions des comptes*, Paris, PUAM, 2001, p. 51.



Doctrines - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier »

de connaître des voies de recours contre ses propres décisions. En comparant aux systèmes où le législateur ne reconnaît pas l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes, l'on est porté à constater que les voies de recours contre les décisions du juge des comptes y ressortissent à la compétence du juge administratif. C'est précisément le cas dans le système français où le Conseil d'État statue comme juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes.

Au Cameroun par contre, la Chambre des comptes est compétente pour connaître des recours en révision contre ses propres décisions, le recours en annulation ayant été inscrit dans la compétence d'un organe supprimé, à savoir l'Assemblée plénière de la Cour suprême. En outre, la Chambre des comptes est juge de cassation des décisions rendues en premier et dernier ressort par les Tribunaux régionaux des comptes. Il a été aussi relevé que la Chambre administrative « ne peut pas davantage connaître des décisions de la Chambre des comptes par le biais de l'exception préjudicielle » tout comme elle « ne peut pas renvoyer une affaire ou provoquer le renvoi devant la Chambre administrative »¹.

Au regard de ce qui précède, il apparaît que la juridiction des comptes comporte tous les éléments qui permettent de qualifier un ordre de juridiction.

Aux éléments organiques tels que des instances juridictionnelles créées en vue d'exercer des compétences distinctes en matière financière, on a pu associer des éléments fonctionnels prouvés par l'existence des ressources humaines propres, des procédures spéciales et l'indépendance des décisions prises dans son office. Mais, s'il est clair qu'il existe un ordre des comptes au Cameroun, il

1. C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La Chambre des comptes de la Cour suprême, nouveau juge administratif au Cameroun », *op cit.*, p. 283.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

importe d'observer qu'il s'agit d'un ordre juridictionnel à l'autonomie encore plus atténuée par rapport à ses homologues judiciaire et administratif.

a - Les atteintes implicites à l'autonomie de l'ordre juridictionnel des comptes au Cameroun

L'ordre juridictionnel des comptes camerounais est influencé par divers paramètres, lesquels diluent considérablement son autonomie. Par rapport à ses homologues administratif et judiciaire, l'ordre juridictionnel des comptes jouit d'une autonomie encore plus sujette à caution. En effet, plusieurs facteurs externes viennent saper la cohérence et l'indépendance de cet ordre de juridiction. De manière précise, deux éléments majeurs subordonnent l'ordre juridictionnel des comptes à d'autres institutions intervenant dans le même champ de compétence. Il s'agit, d'une part, de l'obligation faite au juge des comptes de collaborer, en certaines circonstances, avec les autres institutions de contrôle des finances publiques (A) et, d'autre part, l'emprise de l'administration financière sur l'autorité de chose jugée par la juridiction des comptes (B).

b - L'obligation pour les juridictions des comptes de collaborer avec les autres institutions de contrôle

La juridiction des comptes camerounaise ne constitue pas un ensemble fermé; elle n'a même pas le monopole sur son domaine de compétence. Au contraire, elle est tenue de collaborer avec les autres institutions politiques, administratives et juridictionnelles intervenant dans son champ de compétence.

La collaboration la plus intense de la Chambre des comptes est celle qu'elle entretient avec le Parlement. Il a été noté en France, que « *le renforcement des pouvoirs du Parlement, un des objectifs de la réforme, ne pouvait se faire*



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

sans recourir à la Cour, dont l'indépendance et l'expertise garantissent une information financière et comptable vérifiée »¹.

C'est aussi pour cette raison que la Chambre des comptes camerounaise consacre une part importante de ses activités à l'expertise auprès du Parlement par les avis, les rapports et comme on l'a vu récemment, les fora d'échange sur les questions financières publiques.

En dépit de l'intensité de cette collaboration, elle est articulée telle qu'elle ne puisse constituer une menace à l'autonomie de la Chambre des comptes, car le travail de cette dernière consiste à émettre des avis et rapports objectifs à partir des comptes et pièces justificatives sur lesquels portent ses activités de contrôle et de jugement.

Il en ressort que la Chambre des comptes agit en complémentarité auprès du Parlement pour appuyer, dans ses aspects techniques, le contrôle qu'il doit effectuer en matière de finances publiques. Selon cette configuration, les risques d'atteinte à l'autonomie fonctionnelle de la Chambre des comptes par le Parlement sont à minimiser, car ils dépendraient alors des dispositions psychologiques des Magistrats de cette haute juridiction. C'est à l'égard des institutions du pouvoir exécutif que ce risque est effectif.

En effet, alors que le décret n°2008/028 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) et la loi n°2003/005 sur la Chambre des Comptes n'avaient pas expressément prévus que les

1. Marie-Christine., « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers à la nouvelle gestion publique », *op cit.*, p. 35.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

dossiers de procédure soient transmis d'un organisme à l'autre¹, de telles transmissions ont pu avoir lieu en pratique. L'affaire LEBONGO Blaise² parmi bien d'autres³, illustre parfaitement cette collaboration : en renvoyant l'affaire LEBONGO à la Chambre des comptes, le CDBF a pris le soin de transmettre à cette juridiction toutes les pièces pouvant l'éclairer dans l'instruction des comptes du Sieur LEBONGO.

La haute juridiction des comptes, dans le cas d'espèce, n'a pas recommencé l'instruction de l'affaire; ses vérifications ont porté sur différents rapports de contrôle établis par les services du Contrôle Supérieur de l'État (CONSUPE).

Cet échange entre les deux institutions de contrôle limite implicitement l'étendue des constatations que pourrait opérer l'organisme de contrôle intervenant en deuxième position. Disposant de la latitude de recommencer l'instruction de l'affaire, le juge des comptes serait initialement influencé par les rapports de contrôle du CDBF et les prendre pour véridiques.

Dans certains cas, les sanctions de la juridiction des comptes et celles infligées par les organismes administratifs de contrôle des comptes publics sont complémentaires. Cette complémentarité est justifiée par le fait que le juge des comptes sanctionne des irrégularités reposant essentiellement sur les comptes publics, tandis que les contrôles administratifs répriment la faute, voire un comportement ayant causé préjudice à l'administration.

C'est dire que les sanctions infligées dans les deux instances jouent, en principe, des rôles différents. Quoi qu'il en soit, le contrôle des comptes publics

1. Voir, article 17 du décret n°2008/028 portant organisation et fonctionnement du CDBF.
2. Arrêt du 13 décembre 2012 portant sur la caisse d'avance n° 15-209-9 du Ministère de l'Éducation de base.
3. Voir notamment, arrêt n°04/ADD/CSC/CDC/SR du 30 août 2012, affaire EFFALA ESSOMBA, ROULY MBILA Jean, MINKONGO Thomas Louis, Exercices 2005 et 2006.



Doctrines - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier »

doit intégrer ces deux types de sanctions pour être plus efficace. Il convient d'aborder la complémentarité des sanctions du juge des comptes et des contrôles administratifs en distinguant la situation des comptables de fait de celle des comptables publics patents. L'ordonnateur et les autres agents publics peuvent donc être déclarés comptables de fait lorsqu'ils s'ingèrent sans habilitation légale dans le maniement, la conservation ou la détention des deniers publics ou des deniers privés réglementés.

Leur situation est cependant atypique, car en s'ingérant dans les opérations réservées aux comptables publics, les agents publics n'ayant pas ce titre commettent une irrégularité sanctionnée par la juridiction des comptes et punissable sur le plan de la discipline financière. La sanction serait forcément tronquée si l'un des aspects, pécuniaire ou disciplinaire est négligé, compte tenu des finalités respectives des sanctions du juge des comptes et celles des contrôles administratifs. L'agent public sanctionné par le juge des comptes pour gestion de fait doit être puni par le CDBF.

Dans la mesure où la juridiction des comptes, peut désormais infliger des amendes pour gestion de fait¹, la sanction d'amende infligée par le CDBF devrait tenir compte de celle déjà infligée par le juge des comptes.

La seconde hypothèse de complémentarité des sanctions des contrôles juridictionnels et administratifs des comptes publics est relative aux comptables publics patents pour les irrégularités commises dans l'exercice de leurs fonctions. Il est établi en doctrine que le CDBF peut condamner un comptable

1. D'après l'article 44 alinéa 4 du décret n°2013/160 du 15 mai 2013 précité, « *le comptable de fait peut être condamné par le juge des comptes à une amende, en raison de son immixtion dans les fonctions de comptables public. Cette amende est calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers. Son montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées* ».



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

public, en ce qu'il est compétent pour sanctionner tous ceux qui participent à la gestion publique¹.

Le CDBF, certes n'a pas comme l'indique Francis-Jacques FABRE, « vocation à se substituer au juge des comptes, mais en tant que juge de droit commun de la responsabilité financière de l'ensemble des acteurs de la gestion publique, il n'y a pas de raison d'en exclure *a priori* les comptables publics, du moins s'agissant des irrégularités qui ne sont pas couvertes par le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire spécifique aux comptables publics »².

En matière de contrôle des finances publiques, les mêmes irrégularités peuvent être à la fois constitutifs d'une infraction pénale et d'un manquement aux règles de la comptabilité publique qui donnent lieu aux sanctions prononcées par la juridiction des comptes.

En pratique, autant le juge pénal que le juge des comptes peut être saisi en premier lieu. Quoi qu'il en soit, le premier organisme saisi est censé communiquer avec l'autre sur les irrégularités relevant de sa compétence.

La relation entre la Chambre des Comptes et le juge pénal est encadrée par l'article 37 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 en ces termes :

« Si l'instruction ou l'examen des comptes fait apparaître des faits susceptibles de constituer des infractions à la loi pénale, le procureur général près la Cour suprême informe le ministre chargé des finances et les ministres ou autorités de tutelle intéressés. Le dossier est transmis au ministre de la justice par le procureur général près la Cour Suprême. Cette transmission vaut plainte au

1. Jacques MAGNET, Louis VALLERNAUD, Thierry VUGHT, *La Cour des comptes, les institutions associées et les Chambres régionales des comptes, op cit.*, p. 515.
2. Francis-Jacques FABRE, Anne FROMENT-MEURICE, Jean-Yves BERTUCCI, Nicolas GROPER, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5e éd., Paris, Dalloz, 2007, p. 458.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

nom de l'État, de la collectivité territoriale décentralisée, de l'entreprise publique ou parapublique ou de l'établissement public concerné »¹.

Cette relation fonctionne-t-elle à sens unique comme semble le soutenir les termes du législateur financier ? Rien n'autorise à l'affirmer : le juge pénal pourrait toujours solliciter un complément d'information ou renvoyer des questions préjudicielles sur des aspects déterminés. Il importe cependant de distinguer l'hypothèse générale des relations entre juge des comptes et juge pénal ainsi définie par le législateur financier, des hypothèses particulières procédant de l'interprétation combinée des textes financiers et du Code pénal.

Si le juge pénal est saisi le premier, « ne disposant pas des moyens d'investigation exceptionnellement étendus de la police judiciaire et du juge pénal, le juge des comptes, lorsqu'il est informé de l'ouverture d'une instance pénale, attend généralement pour statuer (à titre définitif sinon à titre provisoire) de connaître la décision judiciaire ou, à tout le moins d'avoir eu accès au dossier de l'instruction judiciaire, s'estimant alors plus éclairé »².

La décision rendue par le juge pénal pourrait emporter plusieurs conséquences à l'égard de la juridiction des comptes si l'on s'inspire de la jurisprudence de la juridiction financière française. Les analyses de cette jurisprudence révèlent qu'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement n'empêche pas le juge des comptes de déclarer une gestion de fait, ni d'apprécier la sincérité et la régularité des pièces produites par le comptable. En revanche, le juge des comptes est lié « par l'affirmation ou la négation des faits, comme par la méconnaissance de l'irrégularité »³.

1. Article 37 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003, précitée.

2. *Ibid.*

3. R. CHAPUS, « La Cour des comptes et le juge judiciaire », in *La Cour des comptes d'hier à demain*, Paris, LGDJ, 1979.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

C'est dire en somme que les constatations de fait opérées par le juge pénal s'imposent au juge des comptes et l'obligent à tenir compte de leurs implications. Par contre, la qualification des faits opérée par le juge pénal peut inspirer les décisions du juge des comptes sans le lier forcément. Il est donc de jurisprudence constante que « le juge des comptes apprécie, dans l'exercice de sa juridiction spéciale, les conséquences à tirer des faits constatées par le juge pénal »¹.

Par rapport aux sanctions, le juge des comptes doit, lors du prononcé du débet, tenir compte de la condamnation à réparation déjà prononcée par la juridiction répressive.

Le débet peut être d'un montant inférieur si le juge pénal a par exemple sanctionné le délinquant des détournements dont une partie échappe à la compétence du juge financier. Le débet est d'un montant supérieur si le juge pénal n'a pas eu connaissance d'une partie des détournements révélés par des vérifications ultérieures du juge des comptes. Quoi qu'il en soit, lorsqu'il constitue le comptable débiteur, le juge des comptes prend en compte la condamnation judiciaire.

Le débet peut correspondre à la réparation infligée par le juge pénal en totalité ou « à *due concurrence* ».

Par conséquent, acte est donné s'il y a lieu, des versements déjà effectués par le comptable en exécution de la décision du juge pénal. Aussi a-t-on rappelé que le principe *non bis in idem* ne s'oppose pas à ce qu'une personne poursuivie par les juridictions répressives doive néanmoins rendre compte devant le juge financier des opérations constitutives de gestion de fait. Ce

1. Cour des comptes française, 26 octobre 2000, OPIHLM d'Arcueil-Gentilly, *La Revue du Trésor*, 2001, p. 704; voir aussi, F.-J. FABRE, A. FROMENT-MEURICE, J.-Y. BERTUCCI, N. GROPER, *op cit.*, p. 94.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

principe s'applique aussi à l'amende pour gestion de fait et usurpation des fonctions de comptables publics¹.

En somme, il est permis de noter que l'ordre des comptes est lié par les décisions rendues au sein d'autres institutions de contrôle des finances publiques. Cette constatation montre que l'ordre des comptes n'a qu'une autonomie relative. Pourtant, le tableau est davantage sombre en raison de l'emprise qu'exerce l'Administration financière au détriment de l'affirmation de l'autorité de chose jugée par le juge des comptes.

c - L'emprise de l'Administration financière sur l'affirmation de l'autorité de chose jugée

Le ministre chargé des finances est l'un des destinataires des arrêts de la Chambre des comptes. Aux termes de la loi du 21 avril 2003, le procureur général près la Cour suprême notifie les arrêts de la Chambre des comptes au ministre des finances en ce qui concerne le comptable supérieur du Trésor et au comptable supérieur du Trésor en ce qui concerne les autres comptables².

La notification des arrêts du juge des comptes au ministre des finances permet de remplir un double objectif :

– Le premier objectif consiste à requérir l'exécution de la décision juridictionnelle. En effet, le juge des comptes n'exécute pas lui-même les arrêts qu'il rend dans le cadre de son office. Il doit naturellement recourir à l'administration qui bénéficie de ce pouvoir d'exécution somme toute étranger au juge. Ainsi, la loi de 2003 relative à la Chambre des comptes dispose que « le ministre chargé des finances, en ce qui concerne l'État, l'ordonnateur du

1. Cour des comptes française, Chambres réunies 7 et 14 octobre 2003, BALKANY, comptable de fait des deniers de la Commune de Levallois Perret, Rec., p. 74.
2. Article 63 alinéa 2 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 relative à la Chambre des comptes de la Cour Suprême du Cameroun.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

budget de la personne morale de droit public pour les budgets décentralisés, sont chargés de leur exécution »¹.

En revanche, le législateur n'exclut pas les hypothèses d'inexécution par les administrations responsables de cette tâche et prescrit que dans le cas où les arrêts ne sont pas exécutés dans les six (06) mois à compter de la date de leur notification, le président de la Chambre des comptes en fait rapport au président de la République avec copie au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat. Il en est fait publication au Journal Officiel en français et en anglais².

Ces dispositions constituent la preuve que le législateur reconnaît le caractère relativement exécutoire des arrêts de la Chambre des comptes et laisse apparaître l'idée selon laquelle l'exécution de ces arrêts sera subordonnée à la seule volonté des autorités politiques, lesquelles peuvent accomplir ou anéantir la volonté du juge des comptes. Quand bien même le ministre des finances n'exécute pas la décision du juge des comptes, la sanction si cela en est une, est un Rapport adressé aux pouvoirs politiques. En cela peut-on percevoir une menace sérieuse à l'autorité de la chose jugée.

Le second objectif est de permettre au ministre des finances d'apprécier non seulement le fonctionnement de ses services, mais aussi le comportement personnel de chaque comptable. Certes, les comptes sur lesquels statue le juge des comptes sont des comptes publics. Mais, on ne peut perdre de vue que ces comptes sont tenus par des comptables évoluant dans un contexte qui peut être favorable ou défavorable à leur fonction.

1. Article 70 de la loi du 21 avril 2003 précitée.

2. Article 70 alinéa 3 de la loi du 21 avril 2003 précitée.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

Si la rigueur du contentieux des comptes n'est pas tempérée par la prise en compte des aléas ayant probablement influés sur l'exécution du budget, on pourrait courir le risque de blocages administratifs doublé d'une profonde désaffection à l'égard de la fonction comptable publique en ce qu'elle ruinerait rapidement même le comptable le plus diligent et respectueux des règles comptables.

Le ministre des finances vient ainsi au secours de ses agents comptables afin de leur rassurer son soutien lorsqu'ils n'ont fait qu'agir dans l'intérêt du service public sans intention manifeste de nuire, de détourner ou encore, sans laisser transparaître une insuffisance professionnelle notoire.

Ce pouvoir relève d'une appréciation personnelle du ministre. Comme le souligne d'ailleurs André PAYSANT, « contrairement à la décharge de responsabilité, la remise gracieuse est une faveur, ce n'est pas un droit. Elle est discrétionnaire, par suite il n'existe aucun recours contre le refus du ministre »¹.

Toutefois, le ministre des finances exerce ce pouvoir sous le contrôle du juge de la légalité. Sa compétence en matière de remise gracieuse est explicitement énoncée dans le Code général des impôts pour ce qui est du recouvrement des impôts. L'article L. 93 du Livre des procédures fiscales énonce : « Les Receveurs des impôts personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des impôts peuvent en obtenir la décharge et être déchargés totalement ou partiellement de leur responsabilité, lorsque les créances en cause ont été admises en non-valeur par une décision du ministre chargé des finances, après avis du Directeur général des impôts en concertation avec un représentant des groupements socioprofessionnels »².

1. André PAYSANT, *op cit.*, p. 358.

2. Article L 93 du code général des impôts, édition 2013, mise à jour par MBADIFFO KOUAMO Raymond, p. 205.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

Cependant, avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 avril 2003, les remises gracieuses des comptables publics étaient prononcées par le ministre en charge du Contrôle supérieur de l'État en vertu des dispositions du décret n°78-470 du 03 novembre 1978 relatif à l'apurement des comptes et à la sanction des responsabilités des comptables. Ce texte mentionne que sur avis conforme du Conseil de discipline budgétaire et comptable, le ministre chargé du Contrôle supérieur de l'État par arrêté peut :

- reformer l'arrêté de débet contesté;
- ou accorder une remise gracieuse.

En cas de remise gracieuse faite à un comptable de tout ou partie de son débet, la contrepartie de la remise est imputée sur le budget de l'État, de la collectivité ou organisme intéressé.

Cette disposition ne figure pas dans la loi de 2003 relative à la Chambre des comptes, ni dans l'instruction générale sur la comptabilité de l'État. En revanche, rien n'empêche au ministre des finances d'être le détenteur de ces compétences. Au contraire, ses pouvoirs de supérieur hiérarchique s'y prêtent forcément. Toutefois, une conciliation entre les prérogatives ministérielles et les décisions du juge des comptes s'avère nécessaire.

Le pouvoir appartenant au ministre des finances d'accorder des remises gracieuses aux comptables constitués débiteurs par le juge des comptes est une remise en cause fondamentale de l'autorité de la chose jugée et une atteinte sérieuse pour l'État de droit. Ce pouvoir qui rappelle la théorie du ministre-juge est en réalité, un obstacle à l'affirmation de l'État de droit en matière de gestion des finances publiques.

Or, au regard de la nécessité des deux procédures à savoir, devant le juge des comptes et le ministre des finances, l'option judiciaire serait de parvenir à



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

une conciliation voire une coordination des deux instances d'apurement de la responsabilité comptable et non à un anéantissement des effets de l'un par l'autre. Dans certains cas, le comptable peut obtenir remise gracieuse de certaines opérations qui auraient engagé sa responsabilité devant le juge des comptes avant la reddition des comptes; à cet effet, le juge s'assure tout simplement que la décision ministérielle est jointe aux comptes comme pièce justificative et constate de ce fait l'apurement des opérations concernées.

Mais, comme le plus souvent, c'est le juge des comptes qui statue le premier, sanctionne le comptable avant qu'il ne demande remise gracieuse au ministre des finances, la doctrine en a déduit que « la remise gracieuse est devenue en fait un véritable mécanisme correcteur de la responsabilité des comptables permettant de modérer l'obligation de réparer dans des proportions variables suivant la situation pécuniaire du comptable, mais aussi suivant la gravité de sa faute et l'importance des circonstances atténuantes de sa responsabilité. La remise gracieuse vient, en principe en atténuation d'un débet prononcé »¹.

Pourtant, au Cameroun, le juge des comptes a reçu la compétence d'apprécier certaines circonstances pouvant justifier les atténuations et décharge de la responsabilité du comptable public à l'instar de la force majeure, de l'appréciation des diligences réalisées en vue du recouvrement des créances de la personne publique. C'est dire que l'appréciation du comportement du comptable relève déjà en partie de la compétence du juge des comptes et cela devrait considérablement restreindre le domaine des remises gracieuses prononcées par le ministre des finances.

Il paraît souhaitable que ce dernier n'intervienne strictement que lorsque le comptable n'ayant pas causé de préjudice financier à la personne publique a néanmoins agi de manière objective. En d'autres termes, la remise gracieuse

1. F.-J. FABRE, A. FROMENT-MEURICE, J.-Y. BERTUCCI, N. GROPER, *op cit.*, p. 83.



Doctrine - « Observations sur une exception camerounaise : l'existence d'un ordre juridictionnel des comptes depuis la loi constitutionnelle du 18 janvier

ne doit pas être un dispositif de faveur que le ministre use et abuse selon ses relations personnelles avec les comptables publics.

C'est pour cette raison, pour reprendre les propos de Francis-Jacques FABRE, que l'usage extensif fait de nos jours par le ministre des finances de son pouvoir de remise gracieuse nuit à la crédibilité de la décision du juge des comptes. C'est une chose que d'user du droit de remise pour apurer, au bout d'un certain temps, des débits irrécouvrables ou difficilement recouvrables. C'en est une autre que d'en user, aussitôt prise la décision de débet, pour proportionner le montant de l'obligation pécuniaire à la gravité de la faute commise et à l'importance des circonstances atténuantes de la responsabilité du comptable.

N'étant presque jamais exécutée, telle quelle, la décision de justice apparaît comme une décision en trompe l'œil. Les temps présents justifient la modération généralisée des débits, mais il serait de bonne administration de la justice que les débits fussent toujours prononcés après examen de l'ensemble des circonstances de la cause, la remise gracieuse retrouvant alors le caractère d'une mesure ultérieure et éventuelle d'adaptation du montant de la dette à la capacité réelle de réparation du débiteur¹.

Seule une telle objectivation des pouvoirs de l'administration financière publique au regard des compétences de la juridiction des comptes permettra qu'on ne puisse à la longue trouver bien regrettable l'existence de ces juridictions au Cameroun. Il y va surtout de la bonne gestion financière et comptable publique.

1. *Ibid.*, p. 88.



La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

Par: **Dieudonné SOWENG**

Chargé de cours de droit privé et des Sciences criminelles

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de Dschang Cameroun

Discipline : Droit privé

Résumé : *Droit social Dans le système camerounais de sécurité sociale, la mise en œuvre de la couverture commence par l'établissement de la relation juridique entre les personnes appelées à bénéficier des prestations servies et l'organisme de gestion. Ces personnes sont, en général, déterminées par la loi et sont qualifiées d'assujetties. La seule reconnaissance de cette qualité à une personne établit le lien de droit entre elle et l'organisme de gestion. Ce lien de droit se matérialise par l'accomplissement de certaines formalités dont le but n'est autre que la constatation de l'existence de cette relation qui existe de droit. C'est dire que le non accomplissement de la formalité d'immatriculation ne doit pas pouvoir fonder irrémédiablement l'exclusion de l'assujetti du bénéfice des prestations servies par le système de sécurité sociale.*

L'organisme de gestion de la sécurité sociale doit, en tant qu'assureur contre les risques sociaux et du fait du caractère d'ordre public de l'assujettissement, être condamné à verser à



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

l'assujetti victime du risque social couvert, les prestations prévues; à charge pour lui de se retourner par la suite contre les auteurs du défaut d'immatriculation. Au pire des cas, on peut tout au moins admettre un partage de responsabilité entre l'assujetti, bénéficiaire des prestations, et les autres intervenants dans l'accomplissement de la formalité d'immatriculation puisqu'il est prévu que lui aussi devrait inciter à sa propre immatriculation.

Abstract : *In the Cameroonian system of social security, the putting in place of coverage commences with the establishment of the legal relation between persons called the beneficiary of the allowances offered and the management organ. The persons are in general, determined by law and are known as subjects. The recognition of this status on a person establishes a legal link between it and the management organ.*

This legal link is materialized by the accomplishment of certain formalities whose aim is just the observation of the existence of the relation that prevail as of right. This means the non-accomplishment of the formality of registration should not irremediably cause the exclusion of the subject from benefitting the allowance granted by the social security system.

The management organ of social security must, as the insurer against social risks and due to the public policy nature of the subjugation, be ordered to pay the allowances provided, to



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

the subject who is victim of the social risk covered and then turn against those guilty of default in registration. Worse of all, one can at least admit the sharing of responsibility between the subject, beneficiary of the allowance, and the other participants in the accomplishment of the formality of registration since it is provided that he himself should incite his proper registration.

Introduction

Le système camerounais de la sécurité sociale continue encore aujourd'hui à faire l'objet de plusieurs projets de réforme. Entre autres objectifs à atteindre par cette entreprise de réforme, figure en très bonne place l'élargissement du champ de couverture personnelle. Dans ce cadre, des études commandées en 1998 par le gouvernement, pour évaluer l'existant afin de poursuivre la réforme de la sécurité sociale au Cameroun, il est ressorti qu'environ 10 % seulement de la population bénéficie d'une couverture sociale. Cette couverture actuelle se limite aux personnes exerçant dans l'économie formelle privée et dans le secteur public. S'agissant des accidents de travail par exemple, le chiffre est de moins de 7 %. Pour la maladie, le pourcentage est plus faible : moins de 2 %. Le but de la réforme en cour est d'étendre le champ d'application de la sécurité sociale en introduisant les acteurs de



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

l'économie informelle et les travailleurs indépendants¹.

Il était question de réaliser un passage de 10 à 20 % du taux de couverture sociale en 2015. Le bilan à mi-parcours afficherait un taux de 13 %; ce qui reste faible² pour un système qui ambitionne de mettre en place une « Sécurité Sociale, véritable moteur de l'économie ».

Encore que ce taux lui-même reste très théorique, compte tenu de ce qu'un nombre important de personnes supposées ainsi couvertes restent encore en marge d'une couverture effective. Il peut dès lors être très intéressant d'évaluer l'étendue de l'effectivité de la protection dans le champ actuellement couvert avant même d'envisager sérieusement son extension. On constate que dans la réalité, les prestations servies par le système ne sont pas réellement versées à certaines personnes, pourtant théoriquement couvertes, parce qu'elles ne sont pas connues des livres de l'organisme de gestion de la sécurité sociale. C'est ce que traduit le phénomène de la non-immatriculation.

1. Cette introduction, dans le système du secteur informel et des travailleurs indépendants, a été déjà amorcée par le décret N° 2014/2377/PM du 13 août 2014 fixant les conditions et les modalités de prise en charge des assurés volontaires au régime d'assurance pensions de vieillesse, d'invalidité et de décès, en application de l'article 3 alinéa 2 de la loi N°69-LF-18 du 10 novembre 1969 instituant un régime d'assurance pensions vieillesse, d'invalidité et de décès, modifiée et complétée par les lois N°84-007 du 04 juillet 1984 et N° 90-063 du 19 décembre 1990. Cependant, ces catégories restent exclues du système camerounais surtout dans la branche des risques professionnels où malgré l'admission de l'assurance volontaire, ces catégories demeurent non couvertes du fait de l'absence du texte d'application de l'article 8 de la loi n° 77-11 du 13 juillet 1977 portant réparation et prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, modifiée par la loi n° 80-05 du 14 juillet 1980, mais aussi dans la branches des prestations familiales, où l'assurance volontaire est totalement ignorée par les textes en vigueur.
2. Ces différents chiffres sont contenus dans le dossier de presse préparé et distribué par la Cellule de communication du Ministère du travail et de la sécurité sociale au cours d'un point de presse relatif à la signature du décret n° 2014/2377/PM du 13 août 2014 fixant les conditions et les modalités de prise en charge des assurés volontaires au régime d'assurance pension de vieillesse, d'invalidité et de décès.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

Parmi les facteurs qui concourent au rétrécissement de la réalité du champ de couverture personnelle des systèmes de sécurité sociale se trouve, en effet, le phénomène de la non-immatriculation. Celle-ci consiste en l'omission de l'accomplissement de la formalité de matérialisation du lien juridique entre une personne normalement assujettie au dit système, et l'organisme de gestion de la sécurité sociale. L'assujetti s'entend de toute personne qui, répondant à certains critères ou satisfaisant à un certain nombre de conditions, se trouve en conséquence obligatoirement soumis à un régime de sécurité sociale.

Pourtant, l'immatriculation doit être la conséquence logique et obligatoire de l'assujettissement c'est-à-dire la soumission d'une personne à un régime de sécurité sociale. Il s'agit d'une situation de fait dans laquelle se trouve une personne du fait de son activité, de sa résidence, de sa situation familiale ou personnelle et qui l'inclut dans le champ d'application d'un régime de sécurité sociale tel que fixé par la loi. Cette inclusion implique la soumission aux obligations et l'octroi des prérogatives qui sont inhérentes au dit régime.

L'assujettissement entraîne alors, ipso facto, l'obligation d'immatriculation aussi bien du travailleur que de l'employeur aux registres de l'organisme de gestion de la sécurité sociale.

L'immatriculation s'entend de l'opération administrative par laquelle une personne assujettie à un régime est recensée, enregistrée par un organisme de gestion de la sécurité sociale, pour se voir, en conséquence, délivrer les instruments relatifs au règlement des prestations qui lui seront dues.

Elle formalise le lien juridique qui doit exister entre l'assujetti et l'organisme de gestion de la sécurité sociale. C'est en principe du fait de l'existence de ce lien que cet organisme se retrouve dans la situation de débiteur de prestations sociales, et l'assujetti dans celle de créancier de ces prestations. Le



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

phénomène de la non-immatriculation conduit dès lors à la mise hors-jeu de personnes qui sont supposées, théoriquement au moins, être couvertes par un système de sécurité sociale.

La non-immatriculation pose le problème de l'effectivité de la relation juridique entre l'assujetti-non-immatriculé et l'organisme de gestion. Ce problème est d'autant plus intéressant qu'il en est sous-jacentes deux questions aux solutions pratiquement antagonistes. D'une part, on peut se demander si l'organisme de gestion de la sécurité sociale peut valablement être contraint à verser des prestations à l'assujetti du seul fait du caractère d'ordre public de l'assujettissement.

Dans un système de protection sociale à prédominance assurantielle comme celui du Cameroun, est-il réaliste, pragmatique, de l'obliger à verser des prestations à un non-immatriculé, alors même qu'il n'a pas reçu la contrepartie en termes de cotisations sociales, effet logique de l'immatriculation ? Le souci de préserver les ressources de l'organisme de gestion de la sécurité sociale ne devrait-il pas justifier le non versement des prestations en cas de non-immatriculation, donc, de non-versement des cotisations sociales ?

D'autre part cependant, bien qu'il soit prévu que l'assujetti puisse inciter à son immatriculation, serait-il équitable de le priver des prestations, auxquelles il doit légitimement prétendre, du simple fait de sa non-immatriculation ? Car, cette obligation pèse principalement sur l'employeur et accessoirement sur l'organisme de gestion de la sécurité sociale qui, en plus, a reçu des pouvoirs publics, des moyens aussi bien juridiques, humains que matériels pour assurer une véritable effectivité de l'immatriculation de toute personne assujettie.

L'initiative de l'assujetti dans ce cadre, pour la réalisation de sa propre immatriculation, s'avère donc, de ce point de vue, très subsidiaire voire marginale puisqu'il y a même de fortes chances qu'elle débouche sur un échec.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

L'assujetti doit-il ainsi être sanctionné pour cette défaillance imputable plutôt à d'autres personnes ? Ne serait-il pas plus judicieux de faire prévaloir l'impératif de couverture sociale, par l'admission de l'assujetti-non-immatriculé au bénéfice des prestations sociales, sur le simple souci de la préservation de la santé financière de l'organisme de sécurité sociale ? Il pourrait, en effet être injuste de priver l'assujetti des prestations que son assujettissement était censé lui procurer; compte tenu de l'exigence d'assistance justifiée par son statut.

La non-immatriculation est ainsi une défaillance certaine et blâmable des personnes en charge d'immatriculer (I) et la question de savoir si elle constitue un empêchement dirimant ou un simple empêchement prohibitif du droit aux prestations de l'assujetti doit nécessairement être résolue (II).

I - La non-immatriculation : une défaillance des personnes chargées de l'immatriculation

La législation de la sécurité sociale est d'ordre public¹; en conséquence, personne ne doit se soustraire à l'institution légale de l'assujettissement. Il est impossible d'y déroger par des conventions collectives ou par le contrat individuel de travail².

Les personnes concernées n'ont donc pas l'option entre faire immatriculer (ou immatriculer par elle-même) et ne pas le faire.

1. À propos du caractère d'ordre public de la législation de la sécurité sociale, v. Lamy protection sociale, éd. 2007, n° 20, p. 8.
2. Les conditions d'assujettissement à un régime de sécurité sociale revêtant un caractère d'ordre public, elles résultent exclusivement des conditions posées par la loi et ne sauraient être affectées par la volonté des parties ou la qualification qu'elles ont entendu donner à leurs relations. V. Cass. Ass. Plén., 4 mars 1983, n° 81-15-290, Bull. n° 3, p. 5.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

Dès lors, celui qui n'exécute pas l'obligation d'immatriculation commet une faute qui doit être sanctionnée tel que l'ont prévu les textes. Mais, on peut bien s'interroger sur l'impact de ces sanctions quant à l'effectivité de la couverture contre les risques sociaux, à partir du moment où elles ne sont aucunement de nature à réparer le préjudice subi par l'assujetti privé de prestations du fait de sa non-immatriculation.

L'obligation d'immatriculation incombe à titre principal à l'employeur mais reste assez mollement sanctionnée.

La non-immatriculation est dès lors une violation par l'employeur d'une prescription d'ordre public, une violation qui semble pourtant tolérée dans les faits (A). De plus, l'organisme de sécurité social qui aurait pu subsidiairement suppléer la carence de l'employeur, semble inapte à jouir des prérogatives et des moyens qui lui sont reconnus en vue de plus d'effectivité de l'immatriculation des assujettis (B).

A - Une violation faiblement sanctionnée d'une prescription pourtant d'ordre public

L'employeur a l'obligation de faire immatriculer le travailleur recruté dans les huit jours de l'embauche¹.

Cette obligation lui est prescrite par deux dispositions essentielles qui se complètent en énonçant l'obligation elle-même et en en prescrivant les modalités de mise en œuvre. Il ressort, en effet, de l'art. 5 al. 2 du décret du 19 août 1974 que « *la demande d'immatriculation est établie par l'employeur au plus tard dans les huit jours qui suivent le mois d'embauche, au profit de tout*

1. V. art. 5 et s. du décret n° 74-33 du 19 août 1974 fixant les modalités d'application de la loi n° 69-LF-18 du 10 novembre 1969 instituant un régime d'assurance-pension de vieillesse, d'invalidité et de décès



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

travailleur qui n'a pas été précédemment immatriculé » et l'article 9 du même décret précise que « *Dans les huit jours qui suivent l'embauche du travailleur, l'employeur est tenu d'adresser à la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale un avis d'embauche indiquant...* ». L'immatriculation du travailleur s'impose alors à l'employeur qui ne peut s'en dérober dès lors qu'il existe entre eux un contrat de travail qui fait de ce cocontractant un assujetti au système de la prévoyance sociale camerounaise.

Par ailleurs, en plus des travailleurs qu'il emploie, l'employeur assume aussi l'obligation de s'immatriculer à la CNPS dès la création de l'entreprise. Car, aux termes de l'art. 4 de l'ordonnance du 22 mai 1973, il est prévu que « *toute personne physique ou morale employant un ou plusieurs travailleurs relevant du code du travail est tenue de s'affilier à la caisse nationale de prévoyance sociale* ».

Ici aussi, son immatriculation à la CNPS n'est pas un choix pour l'employeur; elle est une prescription qui lui est dictée par la loi telle qu'il ne doit que l'exécuter. Bien que le texte de l'article 4 fasse allusion plutôt à la notion d'affiliation, il est à noter qu'il s'agit bel et bien, ici aussi, de l'immatriculation de l'employeur puisqu'il sera question d'accomplir les formalités en vue de matérialiser la relation juridique entre l'organisme de sécurité sociale et cet employeur qui est aussi assujetti du seul fait d'employer un ou plusieurs travailleurs relevant du code du travail.

Les textes camerounais¹ considèrent surtout comme assujettis « *tous les travailleurs visés par l'article 1er du Code du travail, exerçant leur activité professionnelle au Cameroun sous la direction et l'autorité d'une personne*

1. Il s'agit de l'article 2 de la loi du 10 novembre 1969 instituant le régime d'assurance-pension de vieillesse, d'invalidité et de décès; de l'article 1^{er} de la loi n° 67-LF-7 du 12 juin 1967 instituant un code des prestations familiales et de l'article 5 a de la loi n° 77-11 du 13 juillet 1977 portant réparation et prévention des accidents de travail et des maladies professionnelles.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

physique ou morale, publique ou privée, moyennant une rémunération dont ils tirent leurs moyens normaux d'existence ».

À ces travailleurs au sens strict, il convient d'ajouter d'autres assujettis, énumérés à l'article 5b, c, d, e et f de la loi du 13 juillet 1977, que sont les marins, les gérants des SARL, les apprentis, les élèves des établissements d'enseignement technique et des Centres de formation ainsi que les personnes assujetties au service civique national de participation au développement. Alors que pour les travailleurs, l'obligation de demander l'immatriculation incombe à leur employeur, pour ces dernières catégories d'assujettis, on doit admettre que cette obligation doit incomber à la personne sous l'autorité de laquelle elles sont placées.

Dès lors, malgré la non-immatriculation, la relation juridique entre l'assujetti et l'organisme de gestion de la sécurité sociale existe bel et bien puisqu'elle est consubstantielle à l'assujettissement qui est le fondement de cette relation créée par la loi qui l'institue.

Dans certains systèmes de sécurité sociale, à l'exemple du système français, l'inexécution de cette obligation par un employeur est constitutive d'infraction, et est sanctionnée par une peine de prison de six mois et/ou une peine d'amende de quinze mille euros. Le législateur camerounais a arrêté une solution analogue en prévoyant à l'article 34 de l'ordonnance du 22 mai 1973¹ qu' « est puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de vingt mille à deux cent mille francs ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque organise, par voie de fait, menaces ou manœuvres concertées, le refus de se conformer aux prescriptions de la législation de prévoyance sociale et notamment de s'affilier à la Caisse Nationale de la Prévoyance Sociale ».

1. Pour les sanctions pénales de l'absence de l'affiliation d'un employeur à la CNPS, v. art. 34 de l'ord. n° 73-17 du 22 mai 1973 portant organisation de la Prévoyance Sociale.



Doctrines - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

Mais il convient de constater, pour le déplorer, la faiblesse de ces sanctions, surtout quant à leur volet financier, dans le système camerounais. On peut alors aisément comprendre que les employeurs puissent facilement s'abstenir d'immatriculer les travailleurs qu'ils emploient puisqu'ils savent que la sanction pécuniaire éventuelle ne sera que dérisoire, deux cent mille francs au plus¹.

Ce caractère dérisoire du montant de l'amende peut s'expliquer par le caractère très vieux du texte qui organise la prévoyance sociale camerounaise. Une actualisation de ce texte amènerait certainement à revoir le montant de cette sanction pour en faire un véritable élément de dissuasion des employeurs quant à leur obligation d'immatriculation.

De plus, on peut aussi expliquer la défiance des employeurs quant à leur obligation d'immatriculation par l'inadéquation de ces sanctions par rapport à la recherche de l'effectivité de la protection contre la survenance des risques sociaux. En effet, seules les sanctions pénales sont explicitement prévues.

Bien qu'elles visent à réprimer le trouble causé à l'ordre établi par l'obligation d'immatriculation, les sanctions pénales, qui punissent la défaillance de l'employeur, ne sont d'aucun intérêt immédiat pour l'assujetti privé de prestation du fait de sa non-immatriculation.

L'on devrait pouvoir imaginer l'instauration d'une réparation automatique au profit du travailleur, à la charge de l'employeur défaillant. Car, compte tenu du fait que, malgré la possibilité qui lui est reconnue de demander son immatriculation à la CNPS, le déséquilibre du rapport de force est un facteur suffisamment dissuasif et limitatif pour le travailleur.

1. V. Soweng (D.), *Le système camerounais de la prévoyance sociale entre son passé et son avenir*, thèse de Doctorat de 3^e cycle, Université de Yaoundé II, 2003, p. 42.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

Celui-ci peut, en effet, légitimement craindre de perdre son emploi et s'abstenir en conséquence de requérir son immatriculation auprès de la CNPS. En droit français il a, en ce sens, été décidé que l'employeur engage, en outre, sa responsabilité civile à l'égard du salarié. Il peut être condamné à des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par le salarié du fait de sa non-affiliation au régime général¹.

À côté de ces sanctions pénales proprement dites, les textes qui instituent l'obligation d'immatriculation à la charge de l'employeur prescrivent d'autres sanctions que l'on peut qualifier de sanctions administratives. Ainsi, l'article 35 du décret du 11 janvier 1974 dispose :

- 1) « *Aucun fournisseur, entrepreneur ou commerçant n'est admis à participer aux appels d'offres lancés par l'administration ou les collectivités publiques ou ne peut être agréé comme exportateur ou importateur s'il ne produit un certificat de la Caisse Nationale de la Prévoyance Sociale attestant qu'il a satisfait aux obligations imposées par la législation de prévoyance sociale et que sa situation à l'égard de la Caisse est régulière* ».
- 2) « *Tout employeur désireux de quitter le territoire national ne peut obtenir de visa de sortie que s'il produit le certificat visé à l'alinéa précédent* »².

Ce texte institue une exclusion de l'employeur défaillant, quant à ses obligations en matière de sécurité sociale, des marchés publics ainsi que du bénéfice de certaines prestations de l'administration publique. Parmi ces obligations, doivent figurer en très bonne place l'obligation de son immatriculation propre ainsi que celle des travailleurs qu'il emploie.

1. V. Cass soc., 12 mars 1987, n° 84-41.079, *Bull. civ. V*, p. 100; Cass. soc., 13 févr. 1991, n° 87-40.893, Bull. civ. V, p. 43.
2. v. Décret n° 74-26 du 11 janvier 1974 fixant les modalités d'application de certaines dispositions de l'ordonnance n° 73-17 du 22 mai 1973 portant organisation de la Prévoyance Sociale.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

Cependant, à la vérité, on peut valablement s'interroger sur l'efficacité de ces sanctions compte tenu de certaines réalités de l'administration publique camerounaise dont le caractère corrompu est très fréquemment décrié.

L'employeur peut, en effet, par des contours obscurs, obtenir les pièces justificatives de sa conformité quant aux exigences relatives à ses relations avec la Caisse Nationale de la Prévoyance sociale, alors même que ces pièces n'ont aucun lien avec la réalité. De plus, la subsistance dans ce texte d'une sanction aujourd'hui désuète, tel le refus du visa de sortie à l'employeur qui n'est pas en règle dans ses relations avec l'organisme de sécurité sociale, traduit une fois encore le caractère anachronique de la législation camerounaise en matière de sécurité sociale¹.

N'étant donc plus effective, une telle sanction ne peut être d'aucun secours quant à la détermination d'un employeur à procéder aux immatriculations dont il est tenu.

B - La défaillance de l'organisme de sécurité sociale à son pouvoir de substitution : une exploitation insuffisante de ses prérogatives sur l'employeur

En cas de défaillance de l'employeur, l'employé a la possibilité de s'adresser directement aux services de la CNPS en vue de requérir son immatriculation. Mais cette prérogative est très difficilement et rarement exercée par les salariés bénéficiaires; ils ont en général peur de déclencher la colère du patron

1. Pour les nationaux, sans être explicitement abolie, l'institution du visa de sortie est tombée en désuétude au Cameroun depuis de nombreuses années à la faveur de la libéralisation de la vie publique. Le visa de sortie n'est en effet maintenu que pour les étrangers. V. Article 29 de la Loi n° 97/012 du 10 janvier 1997 relative aux conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers au Cameroun « (1) Tout étranger titulaire d'une carte de séjour ou de résident est tenu de prendre un visa de sortie lorsqu'il sort du territoire national, sauf si une convention particulière en dispose autrement ».



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

qui peut même aller jusqu'à leur licenciement. Car, malgré les mesures qui encadrent le licenciement en droit camerounais, certains employeurs n'hésitent pas à passer outre pour se débarrasser de certains travailleurs qu'ils estiment être des agitateurs pouvant contaminer le reste du personnel à travers des revendications tous azimuts.

C'est certainement conscient de cette faiblesse éventuelle du travailleur, que le législateur a étendu le caractère d'ordre public de l'assujettissement, et donc incidemment de l'obligation d'immatriculation, à l'organisme de sécurité sociale¹.

L'opération d'immatriculation peut donc être faite même d'office par la CNPS ou à la requête de l'inspecteur du travail et de la prévoyance sociale du ressort², faute par l'employeur d'y satisfaire.

Plus généralement, lorsqu'une personne se trouve dans les conditions d'assujettissement, l'organisme de prévoyance sociale doit prendre la décision d'immatriculation puisqu'il a un pouvoir de substitution à l'employeur défaillant et une sorte de compétence liée, puisqu'il ne peut qu'immatriculer dès lors que la condition d'assujettissement est remplie. Autrement dit, il n'a pas une autre alternative, il n'a aucun pouvoir d'apprécier l'opportunité d'immatriculer ou de ne pas le faire.

Pour que ce pouvoir de substitution soit effectif, le législateur a entendu doter l'organisme de sécurité sociale de moyens importants. L'objectif majeur étant que les employeurs ne puissent aucunement, par la non-immatricula-

1. V. Tchou-Bayo (J. P.), *Le contentieux de la prévoyance sociale au Cameroun*, thèse de Doctorat 3^e cycle, Université de Yaoundé, 1993, p. 22.
2. Dans d'autres systèmes, le juge social est habilité à faire injonction à l'employeur d'immatriculer le travailleur à la sécurité sociale et d'en sanctionner le manquement. v. Cass. soc., 16 nov. 1977, n° 76-40. 100, *Bull. civ. V*, p. 493.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

tion, gêner le processus d'attribution à l'assujetti des prestations dont il a besoin pour faire face aux divers risques sociaux. Ces moyens sont aussi bien juridiques, matériels qu'humains.

Les moyens juridiques tiennent surtout du pouvoir de contrôle de l'organisme de sécurité sociale sur l'employeur, pouvoir dont l'employeur ne peut empêcher l'exercice. Ainsi, au terme de l'article 34 du décret du 11 janvier 1974, « 1- *Les employeurs sont tenus de recevoir les agents de contrôle de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale à condition que ceux-ci aient été agréés à cet effet par le Ministre de l'emploi et de la prévoyance sociale* ».

2- « *Les employeurs doivent satisfaire aux demandes de renseignements dont ils sont saisis au sujet de leurs obligations à l'égard de l'organisation de la prévoyance sociale; ils doivent également faciliter toutes les enquêtes menées auprès d'eux à ce sujet* »¹.

Ces moyens juridiques tiennent également au pouvoir de sanction que cet organisme détient sur l'employeur défaillant ou récalcitrant. Alors, les obligations qui incombent à l'employeur doivent être non seulement exécutées mais surtout être exécutées dans certains délais, sous peine de pénalités et autres

1. Décret n° 74-26 du 11 janvier 1974 fixant les modalités d'application de certaines dispositions de l'ordonnance n° 73-17 du 22 mai 1973 portant organisation de la prévoyance sociale.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

majorations de retard infligées par la Caisse Nationale de Prévoyance sociale¹.

De même, la réticence de l'employeur, face à la demande de la CNPS de procéder aux visites et contrôles, est assimilée à l'infraction d'entrave à l'exercice des pouvoirs des inspecteurs de travail et des contrôleurs du travail et de la prévoyance sociale.

À ce sujet, l'article 36 de l'ordonnance du 22 mai 1973 dispose : « *les oppositions et obstacles aux visites et contrôles effectués par les agents de contrôles de la Caisse Nationale de la Prévoyance Sociale sont passibles de mêmes sanctions que celles prévues à l'article 188 du Code du travail ...* »².

1. Parmi les ressources de la Caisse Nationale de la Prévoyance Sociale, les pénalités et les majorations de retard figurent en très bonne place tel qu'il ressort de l'article 4 qui dispose que « *Les ressources indiquées au budget annuel de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale sont constituées notamment (entre autres) par Les cotisations et pénalités assises et recouvrées* » et de l'article 5 aux termes duquel « *Les recettes techniques sont notamment constituées par (...)et les majorations de retard estimées séparément pour chacune des branches de la Prévoyance Sociale gérée par la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale* » du décret n° 75-607 du 1^{er} septembre 1975 fixant les règles relatives aux opérations financières et comptables de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale. Les modalités de détermination de ces majorations sont prévues par l'article 32 du décret n° 74-26 du 11 janvier 1974 fixant les modalités d'application de certaines dispositions de l'ordonnance n° 73-17 du 22 mai 1973 portant organisation de la Prévoyance Sociale, modifié par le décret n° 99-223 du 30 septembre 1999 qui dispose « *Les cotisations qui ne sont pas acquittées dans les délais fixés à l'article 30 sont passibles d'une majoration de dix pour cent. Cette majoration est augmentée de trois pour cent des cotisations pour chaque trimestre ou fraction de trimestre écoulé après l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date d'échéance des cotisations.*

1) *Les majorations prévues à l'alinéa précédent sont liquidées par le Directeur Général de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale. Elles doivent être acquittées dans les quinze jours de leur signification et sont recouvrées comme en matière de cotisation.*

2) *Ces majorations peuvent toutefois être réduites ou remises totalement en cas de force majeure ou de bonne foi dûment établie, par décision du Comité de Direction de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale prise sur proposition du Directeur Général.*

2. Il s'agit de l'ordonnance n° 73-17 du 22 mai 1973 portant organisation de la Prévoyance Sociale.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

Les moyens matériels quant à eux consistent en l'érection des créances dues à l'organisme de sécurité sociale en créances de l'État, bénéficiant dès lors d'un privilège qui vient immédiatement après le privilège du trésor¹.

L'essentiel de ces créances est constitué des cotisations sociales qui, elles-mêmes, ne sont exigibles qu'à partir des immatriculations requises. L'organisme de sécurité sociale devrait-il donc être fondé à se prévaloir de l'absence de cotisations sociales, consécutives à une carence d'immatriculation, pour refuser le versement des prestations à un assujetti ?

Quant aux moyens humains, ils consistent en l'existence des agents de contrôle assermentés du Trésor, ou même de la Caisse Nationale de la Prévoyance Sociale que celle-ci peut utiliser pour vérifier que tous les employeurs se sont conformés à l'obligation d'immatriculation ou de paiement des cotisations sociales. L'organisme de sécurité sociale ne saurait donc invoquer l'absence de moyens en personnel pour justifier sa défaillance à assurer une immatriculation systématique des travailleurs telle que voulu par le législateur à travers l'admission du caractère d'ordre public de l'assujettissement.

Cependant, la réalité projette aujourd'hui un nombre assez ténu d'assujettis véritablement immatriculés, traduisant ainsi une véritable défaillance de l'organisme de sécurité sociale à tirer le meilleur des diverses prérogatives que la loi lui reconnaît, et même de mettre en œuvre le pouvoir de substitution qui est le sien. En conséquence, l'on déplore un nombre important d'assujettis-non-immatriculés qui ne peuvent sereinement accéder aux prestations qui leur sont, en principe, dues. Ces assujettis-non-immatriculés peuvent-ils pourtant avoir des arguments juridiques pour réclamer, malgré tout, des

1. V. article 8 de l'ordonnance n° 73-17 du 22 mai 1973 portant organisation de la prévoyance sociale.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

prestations ? La Caisse Nationale de Prévoyance sociale doit-elle, à tout prix, être protégée même contre sa propre inertie ?

II - La non-immatriculation : un empêchement prohibitif du droit de l'assujetti aux prestations sociales surmontable

Les prestations sociales s'entendent des versements ou fournitures qui ont pour objet l'indemnisation d'un risque social ou, d'une façon plus générale, d'assurer la sécurité économique de leur bénéficiaire¹.

L'effet le plus important de l'immatriculation est qu'elle peut conférer à l'assujetti le droit aux prestations servies par le système de sécurité sociale auquel il appartient. En conséquence, la non-immatriculation devrait entraîner logiquement le refus du droit à ces prestations (A). Cependant, certaines hypothèses, légales ou jurisprudentielles, dans lesquelles les prestations doivent être, tout de même servies, peuvent être étendues pour une grande efficacité de la couverture contre les risques sociaux (B).

A - Le refus compréhensif du droit aux prestations à l'assujetti-non-immatriculé

Le système camerounais de la sécurité sociale est essentiellement contributif puisqu'il n'est en réalité financé que par les cotisations sociales. Les autres ressources de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale, prévues par les

1. Pour cette définition, v. Dupeyroux (J. J.), Borgetto (M.) et Lafore (R.), *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 18^e éd., 2015, n° 270 s, p. 215.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

textes¹, n'ont pratiquement jamais été mobilisées de manière déterminante. Alors, les prestations ont un caractère commutatif de manière à n'admettre à leur bénéfice que des personnes qui sont à jour de leurs cotisations.

En conséquence, doit en être exclue toute personne qui n'est pas à jour de ces cotisations sociales. Il ne devrait même pas y avoir, à cette exclusion, un tempérament justifié par la cause ou la nature du manquement à l'obligation de cotisation. L'assujetti-non-immatriculé ne peut, en effet, s'acquitter de l'obligation de cotisation puisqu'il n'est nullement relié à l'organisme de sécurité sociale. Sur quoi aurait-il, d'ailleurs, pu fonder son droit aux prestations ?

L'une des principales préoccupations des systèmes de sécurité sociale modernes est la recherche de leur équilibre financier. L'admission du principe du versement de prestations sans contrepartie en termes de cotisations sociales pourrait donc être une grande menace à l'équilibre financier de l'organisme de sécurité sociale.

Alors, on pourrait pertinemment arguer qu'admettre *a fortiori* une personne, fût-elle assujettie, au bénéfice des prestations sociales en dépit de sa non-immatriculation serait un concours préjudiciable à la santé financière de l'organisme de gestion de la sécurité sociale.

-
1. L'article 5 de l'ordonnance n° 73-17 du 22 mai 1973 portant organisation de la Prévoyance Sociale dispose en effet que « les ressources de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale sont constituées par :
 - a) Les cotisations et pénalités assises et recouvrées conformément à la législation et à la réglementation relatives à la prévoyance sociale;
 - b) Les revenus de placement et du patrimoine;
 - c) Les rémunérations pour services rendus et, éventuellement, les participations versées par les personnes bénéficiaires d'œuvres sociales ou sanitaires;
 - d) Les subventions, dons et legs;
 - e) Éventuellement, les emprunts ».



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

Car, c'est l'immatriculation qui matérialise le lien juridique entre cet organisme et l'assujetti dont les droits aux prestations ne sont, jusqu'à l'accomplissement matériel des formalités d'immatriculation, que présumés. D'ailleurs, il s'agit d'une présomption simple qui devrait tomber dès lors qu'il sera prouvé l'absence de lien juridique entre l'organisme de gestion et l'assujetti du fait de la non-immatriculation.

Car, dans une perspective strictement commutative, qui conduit à voir dans la sécurité sociale un système de garantie des revenus professionnels représentant l'apport de chacun à la collectivité nationale, les prestations à caractère universel seront difficilement admissibles.

La considération de la logique économique, visant la préservation de la santé financière de l'organisme de sécurité sociale, est très concordante avec un système camerounais d'essence assurantiel. Pourtant, reste-t-elle compatible avec la politique de généralisation de la couverture sociale qui innerve la réforme annoncée du système camerounais et qui ambitionne de migrer de la prévoyance sociale vers la sécurité sociale ? Cette dernière suppose, en effet, la protection d'un plus grand nombre de personnes contre le maximum de risques sociaux. N'est-il pas devenu impératif de trouver des tempéraments au principe de la commutativité des prestations afin de pouvoir verser des prestations à l'assujetti qui n'a pu, malgré tout, être immatriculé ?

B - L'admission exceptionnelle du droit aux prestations sociales de l'assujetti-non-immatriculé

Les assujettis à un système de sécurité sociale sont des personnes que le législateur a estimé qu'elles étaient exposées aux risques sociaux, dont la réalisation pourrait bouleverser leur sort de manière à les installer dans l'état de besoin. C'est dire qu'admettre que le non accomplissement d'une formalité,



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

fût-ce l'immatriculation, puisse dépouiller ces personnes de la possibilité de bénéficier des prestations reviendrait à anéantir cet effort du législateur visant à amener la collectivité à veiller à la protection de ces catégories de personnes vulnérables.

Dans le souci de faire triompher cette logique de protection sociale optimale, le législateur, puis la jurisprudence, ont prévu des hypothèses dans lesquelles des prestations devraient, tout de même, être versées à l'assujetti en dépit de l'absence d'immatriculation. Il en est ainsi, en droit camerounais, de l'admission à la réparation d'un travailleur victime d'un risque professionnel en dépit de la non-immatriculation de l'employeur.

Pour cela, l'article 17 al. 6 de la loi du 13 juillet 1977 admet que « *Dans tous les cas, la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale prend en charge les accidents du travail et maladies professionnelles survenues au cours d'un travail exercé pour le compte d'un employeur non immatriculé et exerce un recours contre l'employeur intéressé pour la récupération des prestations servies ou en dommages-intérêts* »¹.

Conscient du fait que les employeurs sont très souvent réticents à leur immatriculation et, *a fortiori*, celle de leurs employés, le législateur a entendu court-circuiter cette inertie en obligeant l'organisme de sécurité sociale à verser les prestations dues au travailleur victime d'un risque professionnel, alors même que son employeur n'est pas immatriculé à la CNPS.

Cette solution vise à parfaire la couverture contre les risques professionnels et mérite à être étendue à d'autres hypothèses. Notamment, elle devrait être la même lorsque l'employeur bien qu'étant immatriculé, n'a pas exécuté son obligation d'immatriculer le travailleur victime du risque professionnel. Elle

1. V. Loi n° 77-11 du 13 juillet 1977 portant réparation et prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

devrait même être retenue toutes les fois qu'une obligation d'immatriculation (de l'employeur ou du travailleur) n'a pas été exécutée.

Par ailleurs, on pourrait même envisager son extension à d'autres branches. Cette éventualité est d'autant plus nécessaire que l'on ne peut que très difficilement expliquer la limitation actuelle de la solution à la seule branche des risques professionnels, l'assujetti n'est pas en fait autrement protégé, en cas de non-immatriculation de l'employeur et/ou du travailleur dans les autres branches. Sur quoi le législateur aurait-il alors fondé sa décision de restreindre l'admission du droit aux prestations, malgré l'absence d'immatriculation, à une seule branche sur les trois qui existent ? D'ailleurs, les prestations versées dans ces cas ne le seront pas à fonds perdus pour l'organisme de sécurité sociale.

Dans cette optique, cette disposition¹ reconnaît à la CNPS, la faculté de poursuivre l'employeur en remboursement des prestations servies ou même en paiement de dommages-intérêts au cas où elle estimerait que la non-immatriculation lui aurait causé un dommage. Celui-ci peut consister, par exemple, dans le fait que les cotisations sociales n'ayant pas été versées au moment où elles étaient normalement dues, la Caisse n'en n'a pas tiré tous les intérêts qu'elle aurait dû en attendre.

L'admission de l'organisme de sécurité sociale à réclamer à l'employeur le remboursement des prestations servies à l'assujetti est aussi fondée sur une disposition plus générale de l'ordonnance du 22 mai 1973. Il ressort, en effet, de son article 12 que « ...*La Caisse Nationale de Prévoyance sociale est fondée à poursuivre auprès de l'employeur le remboursement des prestations qu'elle a servies aux bénéficiaires de la législation de la prévoyance sociale* ».

1. V. Article 17 al. 6 de la loi du 13 juillet 1977, op.cit.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

Fort de la pertinence du contenu de cette disposition, on peut être fondé à préconiser la systématisation de l'obligation de l'organisme de sécurité sociale à verser les prestations dues à l'assujetti en dépit de la non-immatriculation, et d'en réclamer par la suite le remboursement à l'employeur défaillant. Le juge camerounais a fait une juste application de cette disposition lorsque face à la défaillance de l'employeur à exécuter son obligation de cotisations sociales, il a ordonné le paiement de la pension de vieillesse due au travailleur malgré le non-paiement par l'employeur des cotisations sociales pendant toute la durée d'activité du travailleur. C'est du moins ce qu'a eu à juger la Commission Régionale du contentieux de la Prévoyance Sociale du Littoral dans une affaire opposant Dame veuve Dalle née Ngongole Madeleine à la CNPS¹.

Dans cette espèce, arguant de « *la situation d'endettement de son employeur qu'est l'Université de Douala pour la période d'activité de cette dernière (la demanderesse), allant de décembre 1978 à juillet 2008* », la CNPS s'opposait au versement à dame veuve Dalle de la pension de vieillesse dont elle se savait pourtant légitime créancière. Cette position est une constance dans la jurisprudence camerounaise puisque la Cour d'appel de l'Ouest, dans plusieurs décisions dans des espèces aux faits pratiquement similaires, a eu à marteler que l'assuré social « *ne peut être frustré de sa pension retraite par le seul fait que son employeur n'aurait pas reversé à la CNPS ses cotisations, la CNPS*

1. V. TGI du Wouri, CRCPS du Littoral, jugement n° 16/15/CT/CNPS du 24 juin 2015, aff. Dame veuve Dalle née Ngongole Madeleine c/ CNPS.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

disposant des moyens de contrainte contre l'employeur »¹.

La Cour d'appel a confirmé dans ces arrêts les jugements de la Commission Régionale du Contentieux de la Prévoyance Sociale de l'Ouest, qui condamnaient la Caisse Nationale de la Prévoyance Sociale à verser à des retraités leur pension de vieillesse nonobstant le non versement des cotisations sociales par leur employeur qu'était l'hôpital Ad Lucem de Bafang.

Cette solution n'est pas, il est vrai, explicitement relative à des cas de non-immatriculation véritables²; mais elle est suffisamment illustrative de la volonté du juge de pourvoir l'assujetti en protection, à la charge de l'organisme de sécurité sociale qui peut, après coup, recouvrer auprès de l'employeur la contrepartie des prestations qu'il a eu à verser nonobstant l'absence des conditions normalement requises. Cette position se comprend d'autant plus que cette action récursoire, que la CNPS peut exercer, n'est

1. V. CA de l'Ouest, arrêts n° 15/SOC, aff. CNPS / Peudjie Gaston, n° 16/SOC, aff. CNPS / Tienche Michel, n° 18/SOC, CNPS / Tchanko Rosalie et n° 19/SOC, aff. CNPS / Tchokote Pierre toutes du 06 mars 2008; arrêts n°25/SOC, aff. CNPS / Ngaye Dieudonné, n°27/SOC, aff. CNPS / Noubissie Monkam André, n° 28/SOC, aff. CNPS / Nemaleu Alphonse, n° 29/SOC, aff. CNPS / Nguembou Pierre Marie, n° 30/SOC, aff. CNPS / Tchoulegom Félix, n° 31/SOC, aff. CNPS / Ngatcho Félix toutes du 03 avril 2008; arrêts n° 49/SOC, aff. CNPS / Tcheuffa Janvier, n° 51/SOC, aff. CNPS / Kameni Emmanuel, n° 52/SOC, aff. CNPS / Djiadjeu Ngouambe Philippe, n° 53/SOC, aff. CNPS / Kouedji Joseph toutes du 06 novembre 2008.
2. La jurisprudence sur cette question spécifique est assez rare, la seule espèce, y relative expressément, que nous avons rencontrée est celle de dame Ayissi née Eyenga Juliana Honorine / CNPS dans laquelle cette ancienne employée de l'ex-CAMAIR demandait à la Commission Régionale du Contentieux de la Prévoyance Sociale du Centre d'ordonner à la CNPS de lui verser son allocation de vieillesse nonobstant son immatriculation très tardive qui n'est intervenue que très longtemps après son licenciement (le 19 février 2008) alors qu'elle a eu à exercer pendant sept ans pour son employeur à savoir du 1^{er} novembre 1971 au 13 décembre 1978 soit 66 mois d'assurance. La décision de cette juridiction saisie aurait été très édifiante sur la question, mais elle ne s'est pas prononcée au fond préférant prudemment dans un jugement avant dire droit ordonner une enquête pour vérifier les dires des parties. V. CRCPS du Centre, jugement ADD n° 12/ADD/CRCPSC du 08 juillet 2011.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

qu'un complément des sanctions pénales¹ encourues par l'employeur qui n'exécute pas ses obligations en matière de sécurité sociale, y compris donc l'obligation d'immatriculation sous entendue.

À défaut de la consécration d'une théorie générale de son droit aux prestations, la protection de l'assujetti-non-immatriculé peut au moins, consister en l'admission de la responsabilité civile de plein droit de l'employeur défaillant, qui doit alors être systématiquement condamné à lui verser une indemnité au moins équivalente à la valeur des prestations qui lui auraient été versées, s'il avait été normalement immatriculé. C'est ainsi que les juges français ont décidé que l'employeur défaillant engage sa responsabilité civile délictuelle à l'égard du salarié. Il peut alors être condamné à des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par le salarié du fait de sa non-affiliation au régime général².

Mais il conviendra de déterminer qui de la juridiction de droit commun ou de la juridiction spéciale de la sécurité sociale sera compétente pour connaître de la demande en dommages-intérêts. La juridiction spéciale en effet eu à décider dans une espèce que la demande de versement de tels dommages-intérêts sera de la compétence du juge de droit commun, la juridiction spéciale de la prévoyance sociale doit donc se déclarer incompétente lorsqu'elle en est saisie, car elle estime qu'elle n'est pas compétente lorsque l'objet du litige ne porte pas sur les prestations sociales à proprement parler. C'est pour cela que la Commission Régionale du Contentieux de la Prévoyance Sociale du Littoral dans l'affaire précitée, estime que « *s'agissant de la demande de paiement des dommages intérêts, (...), cette demande ne relève par ailleurs pas de (sa) compétence* »³.

1. Ces sanctions pénales sont prévues par les articles 37 et 38 de l'ordonnance sus-cité.
2. V. Cass. soc., 12 mars 1987, n° 84-41.079, *Bull. civ. V*, p. 100; Cass. soc., 13 fév. 1991, n° 87-40.893, *Bull. civ. V*, p. 43, cités par Lamy protection sociale, éd. 2007.
3. V. TGI du wouri, CRCPS du Littoral, du 24 juin 2015, op.cit.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

Pourtant dans d'autres espèces, bien qu'elle ait rejeté la demande en dommages-intérêts parce que non justifiée, la Cour d'appel de l'Ouest statuant sur des appels contre des jugements de la Commission Régionale du Contentieux de la Prévoyance sociale de l'Ouest, ne s'est aucunement déclarée incompétente¹.

On peut comprendre que la Cour d'appel ne décline pas sa compétence puisque les recours contre les décisions aussi bien des juridictions de droit commun d'instance que celles des commissions régionales de contentieux de la Prévoyance sociale se font tous devant elle.

Par ailleurs, face à l'argument selon lequel le salarié lui aussi aurait pu prendre l'initiative de saisir la caisse de sécurité sociale en vue de son immatriculation, le juge français n'a pas lâché prise, même s'il a atténué la teneur de la responsabilité de l'employeur en admettant un partage de responsabilité entre lui et le travailleur.

Il estime, en effet, que lorsque ce dernier, devant la carence de son employeur, n'use pas de la faculté qui lui est donnée de provoquer lui-même son immatriculation, il doit endosser une partie de la responsabilité².

Ce partage de responsabilité est peut-être de nature à stimuler les travailleurs quant à leur propre immatriculation. Mais cette dernière solution est-elle viable dans le contexte camerounais où la crainte de perte de son emploi, pour cette réclamation en général considérée comme intempestive voire subversive par l'employeur, se conjugue avec une méconnaissance criarde de leurs droits par les travailleurs, principaux assujettis ?

1. V. Les divers arrêts de la Cour d'appel de l'Ouest, op.cit.

2. V. Cass. soc., 8 fév. 1989, n° 86-14.086, *Bull. civ. V*, p. 64.



Doctrine - La non-immatriculation d'un assujetti à l'organisme de sécurité sociale au Cameroun

Ces derniers doivent mériter une protection plus complète; le lien juridique entre l'assujetti et l'organisme de gestion existe déjà du fait de la loi. L'immatriculation ne vient que le constater pour le formaliser, le matérialiser.

La non-immatriculation peut alors logiquement être admise comme un empêchement au droit aux prestations de l'assujetti, mais loin de constituer un empêchement dirimant qui ferme hermétiquement la voie aux prestations, elle doit être admise comme un empêchement simplement prohibitif dont on peut passer outre pour lui fournir les prestations dont il a tant besoin pour affronter efficacement les affres des risques sociaux. L'impératif de protection sociale de l'assujetti doit absolument primer sur la logique de la sécurité économique de l'organisme de gestion de la sécurité sociale.

